UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT

L'AFFAIRE DU "WIMBLEDON"

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

présentée par

ANTONIN BESSON

L'ACTE PUBLIC SERA SOUTENU LE LUNDI 30 JUIN A 14 HEURES

Président : M. GEORGES SCELLE, *Professeur*

Suffragants : M. DESLANDRES, *Professeur, Doyen de la Faculté*
M. GUILLOIS, *Professeur*

MOULINS
IMPRIMERIE DU PROGRÈS DE L'ALLIER
—
1924

Thèse
Dijon
1924.

L'AFFAIRE DU "WIMBLEDON"

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT

L'AFFAIRE DU "WIMBLEDON"

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

présentée par

ANTONIN BESSON

L'ACTE PUBLIC SERA SOUTENU LE LUNDI 30 JUIN A 14 HEURES

Président : M. GEORGES SCELLE, *Professeur*

Suffragants { M. DESLANDRES, *Professeur, Doyen de la Faculté*
M. GUILLOIS, *Professeur*

MOULINS

IMPRIMERIE DU PROGRÈS DE L'ALLIER

—

1924

INTRODUCTION

« Il n'y a de Paix véritable que sous le règne du Droit » (1).

En effet, la Paix n'est définitivement établie dans une Société, que le jour où une organisation juridique peut être imposée à ses membres, et il en est ainsi — que la Société soit politique ou internationale.

Aussi la création de la Société des Nations — premier essai de constitution juridique du monde — apparut-elle aux peuples comme susceptible d'apporter des garanties efficaces contre le retour de la guerre. — Et parmi les institutions de la Société des Nations, la Cour Permanente de Justice Internationale est celle que les peuples appelaient avec le plus de ferveur dans leur volonté de Paix.

Cet ouvrage est consacré à la Cour de Justice, considérée durant une phase d'activité extrêmement intéressante au point de vue juridique.

Ainsi l'Humanité est désormais dotée d'un tribunal international dont la mission sera de dire le droit entre les Nations.

Est-ce à dire que tous les différends internationaux vont maintenant recevoir une solution juridique ? La Haute Juridiction Mondiale va-t-elle dire le Droit à la manière d'un tribunal national ?

---

(1) Discours de M. Léon Bourgeois, prononcé à Reims en 1909 à l'occasion du VIe Congrès National de la Paix.

Il ne nous vient pas à l'esprit d'assimiler la Cour de Justice à notre organisation judiciaire. On peut relever entre elles des ressemblances frappantes, mais l'une et l'autre ont aussi des dissemblances profondes. Dans la suite de notre étude, il nous arrivera parfois de comparer les deux organisations, mais nous ne devrons jamais perdre de vue que la Cour de Justice Internationale comporte des éléments originaux qui lui donnent un caractère propre.

Pour l'intelligence de ce qui va suivre, il nous a paru nécessaire de confronter rapidement le Droit International avec le Droit interne.

Dans nos Sociétés étatiques, trois éléments sont nécessaires à la perfection du Droit ;

a) Une législation, c'est-à-dire un ensemble de règles concernant les rapports sociaux ;

b) Une juridiction, c'est-à-dire une institution chargée d'appliquer ces règles aux relations des sujets de droit et de les interpréter ;

c) Une sanction, c'est-à-dire des moyens coercitifs pour faire respecter les règles de droit.

Dans le Droit International nouveau, où sont ces éléments ?

— Le Droit International semble sans codes et sans lois. Mais c'est une apparence qui vient de ce qu'un Parlement international légiférant pour l'Univers, ne peut être qu'une utopie.

Toutefois, le défaut de textes législatifs ne signifie pas l'absence de règles juridiques. Ces règles sont, au contraire, abondantes et d'origines diverses.

Nous aurons, plus loin, l'occasion d'insister sur ce point.

— La juridiction fut longtemps réduite à l'arbitrage. Nous verrons, par la suite, les progrès accomplis dans cette voie. Et nous montrerons, notamment, la supériorité de la juridiction sur l'arbitrage.

— Mais, dira-t-on, il est possible que la Cour de Justice soit à même de rendre des jugements d'une incontestable autorité. Toutefois, si la partie condamnée ne veut pas se soumettre à la décision de la Cour, qu'adviendra-t-il ?

Le problème domine tout le Droit International. L'article 16 du Pacte de la Société des Nations prévoit des sanctions d'ordres divers (action collective armée, blocus économique, etc.) contre les Etats qui recourent à la guerre, contrairement aux engagements pris. L'article 13 du Pacte indique, en cas de solution arbitrale d'un différend, que « les membres de la Société s'engagent à exécuter de bonne foi les sentences rendues, et à ne pas recourir à la guerre contre tout membre de la Société qui s'y conformera. Faute d'exécution de la sentence, le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet ».

Dans l'état actuel du Droit International, l'appel à la bonne foi déterminera souvent l'exécution des décisions de la Cour de Justice, et ce, avec d'autant plus de chances de succès que la Cour est saisie, soit par l'accord des parties, soit en vertu d'un traité.

La fidélité aux engagements pris sera, d'ailleurs, garantie par la pression de l'opinion publique. Cette force de l'opinion, — que tous les Etats évitent de s'aliéner — n'est-elle pas de nature à interdire toute tentative de résistance ? Cette force sera d'autant plus redoutable que la décision émanera d'un corps de magistrats entourés de la vénération générale.

De même qu'en France l'Etat exécute les décisions des juridictions rendues contre lui, de même dans le monde, les Etats voudront se soumettre aux arrêts de la Cour, même s'ils leur font grief.

Il n'est donc pas permis de dire que le Droit International est dépourvu de sanctions. Ces sanctions peuvent être insuffisantes — comme le sont parfois, d'ailleurs, cel-

les du Droit criminel. — Mais pour inefficaces qu'elles puissent être en certaines circonstances, elles subsistent, comme une épée de Damoclès, au-dessus des Etats récalcitrants.

*
* *

Cette étude a spécialement pour objet l'examen de l'affaire du « Wimbledon », le premier procès international qui ait été plaidé devant la Cour Permanente de Justice Internationale, entre la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon, la Pologne, d'une part, et l'Allemagne, d'autre part.

Le fait est sans précédent dans l'Histoire. Pour la première fois, en effet, la Cour, appelée à statuer au contentieux, rendait un arrêt qui, ayant l'autorité de la chose jugée pour les parties en cause, marque une date mémorable dans les Annales de la Justice Internationale.

Pour la première fois, aussi, la Cour était saisie en vertu d'une clause de juridiction obligatoire. Déjà, en effet — comme nous le verrons — la compétence de la Cour est obligatoire dans certains cas.

Aussi peut-on espérer qu'un jour prochain, l'autorité de la Cour, universellement reconnue et acceptée, s'imposera dans tous les différends.

Ce jour-là, on pourra dire que le Droit International aura franchi une étape qui, il y a quelques années, pouvait nous apparaître encore hérissée d'écueils insurmontables.

Le développement du Droit International, auquel nous assistons depuis la création de la Cour de Justice, nous autorise à avoir foi en l'avenir de cette organisation.

Les Etats, qui ne font pas encore partie de la Société des Nations, reconnaissent eux-mêmes les immenses services rendus par la Haute Juridiction Mondiale. C'est ainsi que le Président Harding, dans un discours prononcé au déjeuner de l' « Associated Press », préconisait la participation des Etats-Unis à la Cour, en ces termes :

« Un tel tribunal permettrait d'éviter les froissements qui conduiraient à la guerre et constituerait un moyen beaucoup plus efficace de régler les conflits internationaux que l'arbitrage.

Nous pouvons faire beaucoup plus pour en perfectionner l'organisation en qualité de membre qu'en adoptant une attitude d'isolement et en nous arrogeant le droit de dire au monde que nous dictons nos volontés mais que nous n'acceptons aucune responsabilité.

Je n'abdiquerai aucun de nos droits, aucun de nos privilèges nationaux, mais j'accorderai volontiers notre influence et notre coopération pour arriver à la paix du monde et à ce règne de la justice, qui dépend beaucoup plus de l'honneur d'une nation que d'une force nationale ou internationale. »

Tout récemment dans la même occasion — au déjeuner annuel de l' « Associated Press » — le successeur de Harding, le président Coolidge, qui s'était déjà rallié à la Cour Internationale de Justice, s'est de nouveau prononcé en faveur de cette institution.

Cependant, le sénateur américain, M. Lodge, a déposé un projet de Cour de Justice Internationale qui serait indépendante de la Société des Nations.

Mais une note parue dans la presse (1) nous a fait connaître que le sénateur Lodge n'avait pas consulté le président Coolidge avant de proposer son plan. « Le président maintient la position qu'il a prise lorsqu'il a adressé un message au Congrès, dans lequel il déclarait qu'il considérait *la Cour actuelle comme le meilleur instrument pour le règlement des différends internationaux.* »

Pour faire œuvre viable, les Etats-Unis devront en effet, adhérer à la Cour issue de la Société des Nations. Le Président Harding l'avait compris lorsque, rappelant que les

(1) Le « Temps » n° du dimanche 11 mai 1924.

efforts tentés précédemment pour la création d'une Cour de Justice Internationale avaient échoué par suite de l'absence de règlements précis pour l'élection des juges, il ajoutait que l'organisation du tribunal actuel permettait aux Etats-Unis d'y entrer.

Si malgré l'autorité des Présidents des Etats-Unis, certaines personnalités du parti républicain — en ce moment au pouvoir — restent opposées à la Cour actuellement en vigueur, il convient d'indiquer que le parti démocrate — auquel appartenait la noble figure de Wilson — reste partisan de la Société des Nations.

Telle est l'attitude de la grande nation américaine vis-à-vis de la Cour permanente de Justice Internationale. Quelle est donc celle de l'Allemagne qui, comme les Etats-Unis, est toujours en dehors de la Société des Nations ? Au début de sa plaidoirie dans l'affaire du « Wimbledon », M. Schiffer, ancien ministre de la Justice du Reich, déclare « que tout en n'étant pas membre de la Société des Nations l'Allemagne s'est félicitée, dans un esprit de très vive sympathie, de la fondation de la Cour Permanente de Justice Internationale. Elle considère cette fondation comme étant un évènement d'une importance capitale et comme constituant un progrès des plus remarquables et des plus essentiels ; évènement qui conduit à la seule voie permettant la réalisation du but vers lequel tendent les aspirations de l'Allemagne — c'est-à-dire à la collaboration pacifique et permanente de toutes les nations et de tous les Etats. Il suffit que l'on s'engage dans cette voie de la justice, pour être assuré que les différends s'aplaniront autrement que par l'emploi de la force et du recours aux armes ».

La cause est entendue, semble-t-il. Il revient maintenant aux peuples de s'attacher à cette cause pour la faire triompher.

Plan général de l'Ouvrage

Après avoir étudié sommairement la Cour Permanente de Justice Internationale, nous nous attacherons particulièrement à examiner l'affaire du « Wimbledon ».

Nous ne nous bornerons pas à exposer la procédure et à analyser les plaidoiries prononcées au cours des débats.

Nous chercherons à déterminer les idées générales qui dominent le procès.

C'est ainsi que nous retiendrons et commenterons quatre points essentiels autour desquels gravite tout l'intérêt de l'affaire.

I. Les textes du Traité de Versailles ;
II. Le principe de libre navigation ;
III. Les notions de souveraineté et de neutralité ;
IV. Les préliminaires de paix.

Sur chacun de ces points, nous nous efforcerons de mettre en relief l'argumentation des parties en cause.

Nous exposerons ensuite l'arrêt de la Cour et les opinions dissidentes jointes à l'arrêt.

Après quoi nous procèderons à un examen critique de ces opinions.

Dans une « conclusion » nous dégagerons enfin les enseignements fournis par l'arrêt de la Cour.

CHAPITRE PREMIER

La Cour Permanente de Justice Internationale

Il est un fait remarquable que le projet de Cour Permanente de Justice Internationale ne devint une réalité que le jour où l'Allemagne eut subi une défaite militaire. Tant qu'elle fut puissante et redoutée, aucune solution effective ne put intervenir.

C'est, en effet, par suite de l'opposition systématique de l'Allemagne, aidée de ses alliés et de quelques neutres, ses satellites, que, soit en 1899, soit en 1907 (1), les projets d'organisation de Cour Permanente d'arbitrage des autres nations ne purent prendre corps à La Haye.

En 1899, cette opposition de l'Allemagne fut presque violente. L'ambassadeur, comte de Munster, menaça même la conférence d'une rupture. Finalement, Berlin s'étant montré plus conciliant, une Cour permanente d'arbitrage, ayant son siège à La Haye, sortit péniblement de la Conférence. Mais cette Cour n'était que la réunion sur une liste de personnes compétentes désignées par les puissances signataires. C'est sur cette liste qu'en cas de conflit susceptible d'être réglé

(1) Les conférences furent convoquées en 1899 sur l'initiative personnelle de Nicolas II, empereur de Russie, et en 1907 sur l'initiative du président des Etats-Unis Roosevelt, provoquée par une démarche de l'Union interparlementaire qui avait tenu ses assises en 1904 à Saint-Louis.

par l'arbitrage, les arbitres pouvaient être choisis. Les Puissances restaient, d'ailleurs, libres de désigner d'autres arbitres que ceux figurant sur la liste de la Cour Permanente.

En 1907, le baron Marshall von Bieberstein, premier plénipotentiaire allemand, « en se tenant sur le terrain juridique, et en affectant un amour jaloux de l'institution arbitrale », parvint « à en faire ressortir toutes les insuffisances et à colorer, à grossir à tel point tous ses inconvénients, qu'il finit par la présenter comme un remède dangereux, une arme à deux tranchants, dont on ne pouvait se servir qu'après l'avoir rendue inoffensive, qu'il fallait se garder d'employer actuellement. Ce paradoxe diplomatique déguisait la puissante opposition diplomatique devant laquelle il fallut s'incliner » (1)

A cette deuxième Conférence de la Paix, les puissances auraient voulu constituer une Cour de Justice capable de fonder une jurisprudence du Droit des Gens. Elles s'entendirent bien sur le fonctionnement théorique, la procédure à suivre et les règles de compétence, mais la composition de la Cour fut l'écueil sur lequel vinrent se briser les espoirs des nations pacifiques. Aussi les Puissances se bornèrent-elles à émettre un vœu auquel fut annexé un projet de convention dont l'adoption fut recommandée. La Cour organisée en 1899 avait pourtant été l'objet d'un amendement : les parties, qui désignaient chacune deux arbitres, ne pouvaient désigner comme tels plus d'un de leurs ressortissants. La Conférence de 1907 avait, en outre, institué une Cour Internationale des Prises, dont la mission était de servir de cour d'appel contre les décisions des tribunaux de prises nationaux. L'article 7 de la Convention du 18 octobre 1907 stipulait, qu'en l'absence des dispositions d'un traité, la Cour Internationale des Prises devait juger les appels venant

---

(1) Georges Scelle. Le Pacte des Nations et sa liaison avec le Traité de Paix. P. 70.

devant elle en se basant sur les règles du Droit International, lorsqu'elles existaient. C'est pour fixer ces règles qu'eut lieu, de décembre 1908 à février 1909, la Conférence maritime de Londres : elle aboutit à une déclaration qui ne put entrer en vigueur, surtout à cause de l'opposition du Parlement anglais (1).

Pourtant, un point restait acquis : c'est le progrès considérable que les diverses conférences avaient fait faire aux procédés juridiques de réglement des conflits entre Etats. L'évolution orientait peu à peu l'arbitrage vers la forme juridictionnelle.

Mais la guerre survint. Et, lorsque la défaite des Empires Centraux fut un fait accompli, la Paix longtemps attendue apparut aux peuples comme devant être le commencement d'une ère nouvelle. Le Traité de Versailles aurait trahi cette confiance, s'il n'avait pas cherché à répondre aux espoirs pacifiques du monde.

« La Guerre, différant en cela de toutes les guerres précédentes, a affecté les populations tout entières... Aussi, est-ce l'Humanité qui nous demande de faire en sorte qu'elle n'ait pas, dans l'avenir, à supporter les mêmes épreuves.... En parcourant les pays dEurope que je viens de visiter, j'ai entendu monter jusqu'à moi la voix de la foule, et ce qui dominait dans cette voix, c'était l'aspiration du monde vers la Ligue des Nations... » (2).

Le premier souci de la Conférence fut donc d'instituer la Société des Nations, dont M. Hymans, ministre des Affaires étrangères de Belgique, put, à la séance plénière du 28 avril 1919, saluer l'avènement en ces termes : « Nous commençons une grande expérience ».

---

(1) La Cour internationale des Prises ne fonctionna pas pendant la guerre de 1914.

(2) Discours de Wilson à la Conférence de la Paix (séance du 25 février 1919).

L'expérience a été concluante, puisqu'à la date où nous écrivons ces lignes, la Société des Nations compte cinq années d'existence, groupe 57 Etats et tend, de plus en plus, à réaliser l'espoir de M. Asquith, qui voyait en elle, dès 1918, « une sorte de Chambre de compensation » des différends internationaux.

Il ne nous appartient pas de retracer ici l'œuvre de la Société des Nations. Il nous suffira de dire que dans cette institution a prédominé surtout jusqu'ici l'élément diplomatique.

L'élément juridique et l'organisation politique néanmoins, n'ont pas été négligés. La Cour de Justice en est un des éléments essentiels (1). C'est pourquoi le pacte de la Société des Nations, dans son article 14, déclare :

« Le Conseil est chargé de préparer un projet de Cour Permanente de Justice Internationale et de le soumettre aux membres de la Société. Cette Cour connaîtra de tous différends d'un caractère international que les parties lui soumettront. Elle donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout point dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée ».

Dès février 1920, le Conseil de la Société des Nations confie à un Comité consultatif de juristes le soin de lui présenter un avant-projet, pour s'acquitter de la mission que lui avait confiée le Pacte.

Le 24 juillet 1920, le Comité est en mesure d'adopter à l'unanimité l'avant-projet de statut que le Conseil de la Société des Nations peut examiner au cours de sa 10ème session, tenue à Bruxelles, au mois d'octobre 1920. Il en adopte presque toutes les dispositions. Le seul amendement notable qui est apporté à l'avant-projet a trait à la compétence (2).

---

(1) Nous laissons de côté les organismes techniques.

(2) Les Etats-Unis étaient représentés à ce comité par M. Elihu Root, ancien sous-secrétaire d'Etat.

Ainsi modifié, le projet de statut est soumis à l'Assemblée de la Société des Nations, lors de sa première session, et le 13 décembre 1920, le statut de la Cour est définitivement arrêté.

Dans une résolution adoptée ce jour-là, l'Assemblée déclare qu'elle approuve le statut et qu'elle charge le Conseil de le soumettre pour adoption aux membres de la Société des Nations, sous forme de protocole. La résolution dit, en outre, que dès que ce protocole aura été ratifié par la majorité des membres de la Société, le statut de la Cour entrera en vigueur, et la Cour sera appelée à siéger. Dans son dernier paragraphe, la résolution dispose enfin que le protocole restera également ouvert à la signature des « Etats mentionnés à l'annexe au Pacte ».

Or, les Etats-Unis figurent à l'annexe au Pacte. La Cour leur reste donc ouverte. Nous avons montré, dans notre Introduction, que la Grande République de l'Amérique du Nord se proposait, d'ailleurs, d'adhérer à cette institution.

La plupart des Etats signèrent immédiatement le protocole. La majorité requise fut relativement vite atteinte.

Le statut était désormais en vigueur, et le 15 février 1922 avait lieu à La Haye l'inauguration de la Cour Permanente de Justice Internationale. La première session ordinaire se tint la même année, du 15 juin au 12 août . La Cour a depuis lors fonctionné régulièrement ; au cours de nombreuses audiences, elle a pris des décisions empreintes de la plus haute impartialité. C'est dans cette impartialité que réside la puissance de la Cour, collège international composé de quinze juges, — onze titulaires et quatre suppléants — appartenant à tous les systèmes juridiques du monde, et à toutes les formes de civilisation.

En raison des éducations juridiques distinctes, on a voulu « qu'au moment où un système de droit est engagé dans un litige, les autres systèmes de droit puissent en être immédiatement rapprochés, de manière que ce soit vraiment

l'esprit juridique de toutes les nations qui se tienne en permanence au siège » (1).

Sans égard à leur nationalité, les juges sont choisis parmi les personnes jouissant de la plus haute considération morale et qui réunissent les conditions requises pour l'exercice, dans leurs pays respectifs, des plus hautes fonctions judiciaires ou qui sont des jurisconsultes possédant une compétence notoire en matière de droit international.

Mais si les juges sont élus sans égard à leur nationalité, il n'en demeure pas moins qu'ils représentent cette nationalité sur le siège. Aussi, comme il importe que leur impartialité ne soit pas suspectée, on a eu recours au système suivant (art. 31 du statut) :

Si la Cour compte sur le siège un juge de la nationalité d'une seule des parties, l'autre partie peut désigner pour siéger un juge suppléant, s'il s'en trouve un de sa nationalité. S'il n'en existe pas, elle peut choisir un juge, pris de préférence parmi les personnes qui ont été l'objet d'une présentation (2).

Si la Cour ne compte sur le siège aucun juge de la nationalité des parties, chacune de ces parties peut procéder à la désignation ou au choix d'un juge de la manière qui vient d'être indiquée au paragraphe précédent.

---

(1) V. rapport de M. de Lapradelle (avant-projet pour l'Institution de la Cour Permanente de Justice Internationale), p. 20.

(2) Les juges élus pour 9 ans par l'assemblée et par le Conseil de la Société des Nations sont présentés par les groupes nationaux de la Cour d'arbitrage. Si après trois séances d'élection il reste des sièges à pourvoir, une commission médiatrice peut être chargée de présenter un nom pour chaque siège vacant à l'adoption séparée de l'Assemblée et du Conseil. Si la commission médiatrice constate qu'elle ne peut réussir à assurer l'élection, les membres de la Cour déjà nommés pourvoient aux sièges vacants en choisissant parmi les personnes qui ont obtenu des suffrages soit dans l'Assemblée soit dans le Conseil.

Tous statuent sur un pied d'égalité. Ainsi des juges de la nationalité de chacune des parties en cause peuvent siéger dans l'affaire dont la Cour est saisie.

A notre avis, il eut mieux valu recourir à la récusation pure et simple, telle qu'elle existe en Droit interne.

On a préféré laisser aux différentes formes de civilisation et aux principaux systèmes juridiques du monde la représentation nécessaire. On a voulu, surtout, donner satisfaction aux susceptibilités nationales.

Ces scrupules nous paraissent excessifs. En effet, les juges de la Cour sont des hommes jouissant de la plus haute considération morale, qui sauront, sans nul doute, s'élever au-dessus de leurs sympathies personnelles pour statuer en pleine indépendance.

L'Affaire du « Wimbledon » en fournit d'ailleurs la preuve. En effet, l'on vit dans cette affaire, le juge italien, M. Anzilotti, prendre position contre la demande de son propre pays.

Quoiqu'il en soit, le système adopté a l'avantage de chercher à sauvegarder l'impartialité des décisions de la Cour, en neutralisant — si l'on peut dire — les nationalités des juges au siège.

Ce souci fait contraste avec le principe qui est à la base de la Cour Permanente d'arbitrage issue des Conférences de La Haye. On sait que cette Cour, créée en 1899, consistait en des juges choisis dans une longue liste d'arbitres ; les parties en litige choisissaient les juges auxquels elles désiraient soumettre leur cause. Certes, depuis 1907, les parties qui désignaient chacune deux arbitres, ne pouvaient nommer comme tels plus d'un de leurs ressortissants. Il n'empêche que les parties choisissaient leurs juges, et ce choix ne pouvait que porter préjudice à l'autorité de leurs décisions.

La Cour Permanente de Justice Internationale présente d'ailleurs dans l'ensemble une supériorité manifeste sur la Cour arbitrale.

Avec la Cour d'arbitrage il n'y a pas chez ceux qui jugent de lien permanent ; il n'y a donc pas de continuité de jurisprudence. En outre, les arbitres se considérant avant tout comme des conciliateurs délaissent la règle juridique pour donner plus d'importance à la diplomatie. Leur compétence est enfin limitée par le compromis qui les saisit.

Avec la Cour Permanente de Justice Internationale, les éléments nécessaires à la formation d'une jurisprudence se trouvent réunis. La régularité des sessions, la durée relativement longue du mandat (1), la collaboration constante des magistrats, donneront aux décisions de la Cour une continuité d'inspiration qui se traduira par une jurisprudence dont les effets seront des plus heureux pour le développement du Droit International. Les juges seront par dessus tout des interprètes fidèles du Droit. Ils auront enfin toute latitude pour examiner l'affaire qui leur est soumise.

« Mais, si la Cour Permanente de Justice Internationale n'est pas une cour d'arbitrage, au sens strict du mot, il n'en demeure pas moins que, si l'on prend le mot arbitrage comme synonyme de jugement entre Etats souverains, la Cour de Justice Internationale est, à côté des autres tribunaux internationaux, un des organes par lesquels s'exerce le fonctionnement de l'arbitrage international.

Elle n'en est pas mois, non seulement de sa nature, mais aux termes du Pacte (article 13), une cour éventuellement appelée à statuer toutes les fois qu'il est stipulé que les parties peuvent ou doivent recourir à l'arbitrage.

---

(1) On sait que les juges sont élus pour 9 ans. L'inamovibilité n'a pas été admise parce que des magistrats internationaux doivent être acceptés de bonne grâce par les justiciables qui, en l'espèce, sont des Etats souverains. Pour que la confiance des Etats se maintienne, il a été nécessaire de soumettre le mandat des juges à la révision. Mais si ce mandat est temporaire il peut être renouvelé. Les juges sont en effet, rééligibles.

Non seulement, les dispositions du Pacte relatives à l'arbitrage doivent être considérées comme dominant aussi bien l'organisation d'une procédure arbitrale, au sens strict du mot, qu'une procédure devant la Cour, mais aux articles 12, 13, 15 du Pacte, l'expression arbitrage doit être interprétée comme signifiant « réglement judiciaire international » (1).

Le caractère arbitral s'effacera d'ailleurs, de plus en plus, devant la tendance de la Cour à devenir un organe juridictionnel.

*
* *

L'organisation générale de la Cour dépasse les limites que nous nous sommes tracées. Aussi, nous ne nous préoccuperons ni de la composition de la Cour, ni de sa constitution, nous bornant sur ce point à donner quelques explications en cas de besoin.

La compétence de la Cour et la procédure en vigueur devant cette juridiction retiendront seules notre attention.

Nous nous demanderons, tout d'abord, quelles parties sont habiles à comparaître devant la Cour.

En Droit interne, les sujets de Droit sont ou des individus ou des personnes morales, êtres collectifs envisagés comme juridiquement capables, à l'instar des individus.

En Droit international, les principaux sujets de Droit sont les Etats. M. Georges Scelle, dans son plan d'un cours de Droit International public (2), mentionne des personnes juridiques internationales autres que les Etats. Ce sont : les collectivités (nations, églises, collectivités sous mandats,

(1) Rapport sur l'avant-projet pour l'institution de la Cour Permanente de Justice internationale présenté par M. de Lapradelle, p. 6.

(2) Essai de systématique du Droit International public. P. 11.

dominions et colonies à self-government), les services publics internationaux (commissions internationales, unions, organismes techniques de la Société des Nations), et enfin la Société des Nations elle-même.

Seuls, les Etats ou les membres de la Société des Nations ont qualité pour se présenter devant la Cour, dit l'article 34 du statut. La Cour est ouverte aux membres de la Société des Nations ainsi qu'aux Etats mentionnés à l'annexe au Pacte.

Les conditions auxquelles la Cour est ouverte aux autres Etats sont, sous réserve des dispositions particulières des traités en vigueur, réglées par le Conseil, et dans tous les cas, sans qu'il puisse en résulter pour les parties aucune inégalité devant la Cour.

Lorsqu'un Etat, qui n'est pas membre de la Société des Nations, est partie en cause, la Cour fixe la contribution aux frais de la Cour que cette partie doit supporter.

On verra, dans l'affaire du « Wimbledon », que la Cour jugera un différend dans lequel l'Allemagne — partie intéressée — n'appartient pas à la Société des Nations.

La compétence de la Cour s'étend à toutes affaires que les parties lui soumettront (art. 36 du statut, § 1).

Les « parties », d'après le comité de juristes, ne sauraient être de simples particuliers. Un Etat « ne peut prendre fait et cause que pour ceux au regard desquels il a, dans les relations internationales, droit de protection : en cas de doute, la Cour décide.

« Les dispositions spéciales de récents traités prévoient un régime spécial de protection des droits des minorités. Ces droits sont placés sous la protection de la Société des Nations » (1).

---

(1) Rapport sur l'avant-projet pour l'institution de la Cour Permanente de Justice internationale présenté par M. de Lapradelle, p. 33.

En cas de différend sur leur application, un Etat, membre du Conseil de la Société des Nations, peut exercer un recours juridictionnel devant la Cour de Justice qui est compétente.

La compétence de la Cour s'étend, en outre, à tous les cas spécialement prévus dans les traités et conventions en vigueur (art. 36 du statut, § 1 « in fine »).

On verra dans l'affaire du « Wimbledon » que la Cour fut saisie en vertu de l'article 386 du Traité de Versailles. Plusieurs autres articles de ce traité attribuent compétence à la Cour pour connaître de certains différends : articles 336, 337 (conflits relatifs aux fleuves internationaux : Elbe, Oder, Niémen, Danube), articles 415 à 420 et article 423 (régime du Travail).

Mais, en principe, la compétence est facultative. Il est évident que ce caractère non obligatoire du recours est une lacune regrettable que pourront exploiter certains Etats.

Le comité des juristes avait rendu la compétence obligatoire en admettant que la Cour serait valablement saisie par une citation unilatérale. La juridiction obligatoire de la Cour s'étendait à tout point de droit international.

Mais, en adoptant le projet des juristes, on aurait substitué une décision de la Cour au libre choix que le Pacte laisse aux parties. L'article 12 du Pacte stipule, en effet :

« Tous les membres de la Société conviennent que, s'il « s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une « rupture, ils le soumettront, *soit à la procédure de l'arbi-* « *trage*, *soit à l'examen du Conseil*. Ils conviennent encore, « qu'en aucun cas, ils ne doivent recourir à la guerre avant « l'expiration d'un délai de trois mois après la sentence des « arbitres ou le rapport du Conseil.

« Dans tous les cas prévus par cet article, la sentence « des arbitres doit être rendue dans un délai raisonnable, et « le rapport du Conseil doit être établi dans les six mois à « dater du jour où il aura été saisi du différend ».

L'obligation de soumettre les différends à une procédure pacifique existe donc, mais en raison de la dualité de cette procédure, — arbitrage ou examen du Conseil — il fallut renoncer à la compétence obligatoire de la Cour de Justice. Aussi le projet des juristes fut abandonné sur ce point.

Une formule de transaction fut heureusement trouvée à l'Assemblée de Genève.

La compétence de la Cour reste facultative, mais le protocole de ratification contient une clause qui permet aux Etats d'accepter la juridiction obligatoire de la Cour, de plein droit et sans convention spéciale, sous telles conditions de réciprocité et de temps indiquées par les signataires (1) et pour certaines catégories de litiges prévus à l'article 36, paragraphe 2 du statut de la Cour, savoir :

a) L'interprétation d'un traité ;

b) Tout point de droit international ;

c) La réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international ;

d) La nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international.

Cette énumération correspond aux diverses catégories d'affaires d'ordre juridique qui avaient été considérées, par suite de leur caractère, comme donnant lieu à juridiction obligatoire.

Nous retrouverons ces catégories dans l'affaire du « Wimbledon ». C'est ainsi qu'à l'occasion de ce procès, nous aurons à interpréter le Traité de Versailles, et à évaluer l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international résultant de ce traité.

---

(1) Ont signé la clause facultative de juridiction obligatoire, sous certaines conditions de réciprocité et de temps, les Etats suivants : Brésil, Bulgarie, Chine, Costa-Rica, Danemark, Finlande, Haïti, Libéria, Lithuanie, Luxembourg, Norvège, Panama, Pays-Bas, Portugal, Salvador, Suède, Suisse et Uruguay.

Si la compétence de la Cour est discutée cette juridiction décide elle-même si elle est compétente ou non (art. 3 du statut § final).

Lorsqu'un traité ou une convention en vigueur vise le renvoi à une juridiction établie par la Société des Nations la Cour constitue cette juridiction (art. 37 du statut).

C'est ainsi que le traité de Versailles disposant, dans son article 386, qu'en cas de violation des articles relatifs au canal de Kiel ou en cas de désaccord sur leur interprétation, toute puissance intéressée peut faire appel à la juridiction instituée dans ce but par la Société des Nations, la Cour Permanente de Justice Internationale se trouve compétente en vertu dudit article 37 du statut.

La compétence de la Cour étant ainsi limitée nous examinerons les règles juridiques que cette juridiction doit appliquer.

D'après l'article 38 du statut la Cour applique :

1° les conventions internationales, soit générales, soit spéciales, établissant des règles expressément reconnues par les Etats en litige ;

2° la coutume internationale comme preuve d'une pratique générale acceptée comme étant le droit ;

3° les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées ;

4° sous réserve de l'article 59 (1) les décisions judiciaires et la doctrine des publicistes les plus qualifiés, comme moyen auxiliaire de détermination des règles de droit.

I. Les conventions internationales constituent la source la plus sûre ; mais elles n'obligent pas les nations qui n'y ont

(1) L'art. 59 du statut spécifie que la décision de la Cour n'est obligatoire que pour les parties en litige et dans le cas qui a été décidé.

pas pris part. De même que les conventions privées (1) elles n'ont d'effet qu'au regard des parties contractantes. Toutefois elles exercent une réelle influence sur le Droit International. Les traités modernes contiennent à la manière des actes notariés de véritables clauses de style.

Il y a plusieurs types de traités ou plutôt plusieurs ordres de dispositions dans les traités : Les unes ont pour but de réaliser entre Etats des situations juridiques subjectives. On se trouve alors en présence de dispositions contractuelles et on parle de traités-contrats. Les autres tendent à rappeler ou à établir des règles de droit objectives. On parle de traités lois. Les signataires s'engagent à observer une certaine attitude dans des circonstances données. Nous citerons dans ce domaine les actes diplomatiques des Conférences de la Haye. Nous citerons aussi les conventions élaborées et conclues aux Conférences générales des communications et du transit qui se sont tenues à Barcelone en 1921 et à Genève en 1923.

II. La coutume est la source du Droit International la plus féconde. Alors que les conventions internationales ont une portée relative la coutume a une portée absolue. Elle s'impose à tous les Etats qu'une loi aurait liés. Elle tire sa force obligatoire du consentement tacite des Etats.

III. Les principes généraux de Droit reconnus par les nations civilisées s'imposent à la Cour par leur universalité.

L'examen que nous allons entreprendre de l'affaire du « Wimbledon » illustrera d'ailleurs cette règle de droit.

Nous verrons que la réparation intégrale du dommage causé est un des principes admis par toutes les législations.

Nous verrons aussi que la libre navigation est un des grandes principes vers lesquels évolue le Droit International

---

(1) L'art. 1165 du Code Civil stipule que les conventions n'ont effet qu'entre les parties contractantes.

moderne. L'article 23 du Pacte de la Société des Nations en fait application.

« Les membres de la Société des Nations..... prendront « les dispositions nécessaires pour assurer la garantie et le « maintien de la liberté des communications et du transit... »

Les Conférences générales des communications et du transit qui se sont tenues à Barcelone et à Genève ont eu pour but de conclure des conventions destinées à assurer de plus en plus dans la pratique l'application des dispositions du dit article 23 du Pacte.

Des principes généraux — dont nous venons de citer des exemples — la Cour devra s'inspirer dans ses arrêts.

IV La Doctrine joue un rôle important en Droit International. L'autorité qui s'attache aux ouvrages des jurisconsultes et des publicistes dépend évidemment des circonstances dans lesquelles ils ont été écrits ; mais l'opinion des auteurs jouit toujours d'un légitime crédit. Nous aurons l'occasion d'invoquer dans le corps de cet ouvrage l'autorité d'un maître aussi ancien que Vattel.

La place prépondérante qu'occupe la Doctrine s'explique non seulement par la science des auteurs mais encore par la pauvreté de la jurisprudence.

On a vu (1) que la Cour Permanente de Justice Internationale réunissait les éléments nécessaires à la formation d'une jurisprudence. Nous verrons que déjà dans l'affaire du « Wimbledon » des avis rendus par la Cour seront invoqués afin de mettre en relief les principes dont elle s'était auparavant inspirée dans d'autres circonstances. Il est entendu que les décisions judiciaires en Droit International ne sont obligatoires que pour les parties en cause. C'est ce que dit expressément le statut de la Cour dans son article 59 :

---

(1) V. ci-dessus p. 16.

« La décision de la Cour n'est obligatoire que pour les « parties en litige et dans le cas qui a été décidé ».

Telles sont les règles de droit que la Cour doit appliquer.

Ajoutons que l'article 38 « in fine » spécifie que « la présente disposition ne porte pas atteinte à la faculté pour la Cour, si les parties sont d'accord, de statuer « ex-æquo et bono ». La Cour peut donc statuer en équité.

Juger en équité, c'est s'inspirer de règles prises en dehors du Droit écrit ou coutumier.

Il sera souvent fait appel à l'équité pour éviter les inconvénients qui pourraient résulter de l'application stricte du Droit. Il est à retenir que les parties doivent être d'accord sur ce point et cette condition restreint singulièrement le champ d'application des règles de l'équité.

Nous terminerons notre rapide étude de la Cour Permanente de Justice Internationale en exposant succinctement la procédure en vigueur devant cette juridiction. Nous nous bornerons à en dégager les points saillants, notre unique ambition étant de pouvoir suivre l'affaire du « Wimbledon ».

La Cour de Justice a des attributions consultatives et des attributions juridictionnelles. En cela, elle rappelle nos Conseils de Préfecture et notre Conseil d'Etat.

L'article 14 du Pacte de la Société des Nations prévoit « in fine » que la Cour « donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout point dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée. »

Compétente pour statuer au contentieux à la demande des parties, la Cour l'est donc encore pour donner des avis consultatifs à la demande du Conseil et de l'Assemblée.

Il a été surtout jusqu'ici fait appel aux attributions consultatives de la Cour. Nous citerons le premier différend international dont la Cour fut saisie, savoir l'affaire des décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc. Nous citerons encore, par exemple, l'avis par lequel la Cour se prononça en

faveur de la compétence de l'organisation internationale du Travail en matière agricole.

L'avis que la Cour peut être appelée à émettre n'est pas obligatoire. La Cour ne juge plus ; elle consulte.

Les avis consultatifs exercent cependant une réelle influence. Evidemment, ils n'ont pas force de chose jugée ; ils s'imposent pourtant aux Etats qui sont moralement tenus de s'incliner devant l'opinion de la Cour.

Et la procédure consultative présente l'avantage d'exercer une certaine attirance sur les Etats qui, redoutant le caractère obligatoire des décisions judiciaires, admettent volontiers les avis consultatifs par lesquels ils ne sont pas juridiquement liés. Et tel différend qu'un Etat aurait refusé de soumettre à la compétence judiciaire sera très heureusement solutionné par l'avis de la Cour qui puisera sa force dans l'autorité dont jouit cette juridiction.

Mais les attributions consultatives ne sont qu'une étape dans la voie du réglement juridique des conflits internationaux. Les attributions juridictionnelles restent essentielles et principales et sont appelées à prendre de plus en plus une extension que justifie l'essence même de la Cour.

Celle-ci exerça cependant pour la première fois ses fonctions juridictionnelles lors de l'affaire du « Wimbledon ». Aussi notre examen portera-t-il principalement sur la procédure relative aux affaires contentieuses et plus particulièrement sur celle à laquelle on eut recours dans l'instance du « Wimbledon ».

La procédure contentieuse est ou ordinaire ou sommaire.

La procédure sommaire — comme en droit commun — est réservée aux affaires qui exigent une prompte expédition. Si en vertu de l'accord des parties, une affaire doit être réglée en procédure sommaire, elle est alors soumise à une Chambre spéciale composée de trois juges.

La procédure ordinaire s'inspire des principes qui sont

à la base de notre Droit mais elle est dominée par des règles qui lui sont propres. Au surplus elle est d'une grande souplesse, puisqu'en son article 32 le règlement de la Cour prévoit l'adoption d'autres règles que les parties intéressées pourraient proposer d'un commun accord, en tenant compte des circonstances particulières à chaque affaire.

Les affaires sont portées devant la Cour selon le cas, soit par notification d'un compromis, soit par une requête, adressés au greffe ; dans les deux cas l'objet du différend et les parties en cause doivent être indiquées.

La requête comprend en outre, un exposé succint des faits, la désignation de la chose demandée ainsi que l'élection au siège de la Cour d'un domicile où les notifications et communications sont envoyées.

Le greffe donne immédiatement communication de la requête à tous intéressés.

Il en informe également les membres de la Société des Nations par l'entremise du secrétaire général.

Dans chaque cas déterminé les délais sont fixés par la Cour, assignant une date précise pour les divers actes de procédure (1). La Cour tient compte autant que possible de l'accord des parties et peut décider qu'un acte entrepris après l'expiration du délai fixé soit considéré comme valable. La Cour dirige elle-même le procès par voie d'ordonnances (2).

Si la requête (ou la notification du compromis) contient une demande tendant à ce que l'affaire soit renvoyée à une chambre spéciale de la Cour, il est fait droit à cette demande pour autant que les parties sont d'accord.

---

(1) C. f. Conseil de Préfecture de notre Droit administratif. La Chambre du Conseil fixe eu égard aux circonstances de l'affaire le délai accordé aux parties pour fournir leurs défenses.

(2) En matière administrative, c'est aussi le juge qui dirige le procès ainsi qu'en matière criminelle.

Ces chambres spéciales — composées de cinq juges — sont :

A. La chambre appelée à juger les affaires concernant le Travail et spécialement celles visées par le Traité de Versailles (partie XIII).

B. La chambre appelée à juger les affaires concernant le transit et les communications et spécialement celles visées par le Traité de Versailles (partie XII).

La chambre pour litiges de transit et de communication présente un intérêt particulier en ce sens qu'elle est destinée à s'occuper des affaires concernant les ports, voies d'eau et voies ferrées, qui constituent la partie XII du Traité de Versailles. Or, l'affaire du « Wimbledon » met justement en cause la partie XII dudit traité.

Cette chambre spéciale statue sur la demande des parties. A défaut de cette demande, la Cour siège avec le nombre de juges prévu pour les séances plénières (1). Si les parties le désirent ou si la Cour le décide, les juges sont assistés de quatre assesseurs techniques siégeant à leurs côtés avec voix consultative. Ces assesseurs techniques sont choisis dans chaque cas spécial sur une liste d'assesseurs pour litiges de transit et de communication composée de noms présentés à raison de deux par chaque membre de la Société des Nations. Cette présence des assesseurs techniques est facultative. C'est d'ailleurs ce qui différencie la Chambre pour litiges de transit de la Chambre pour litiges de travail. En matière de travail, la présence des assesseurs est en effet obligatoire.

Ainsi toute une procédure particulière est prévue pour les affaires concernant le transit et les communications. Or dans l'affaire du « Wimbledon », les parties ne demandèrent

(1) Onze juges titulaires doivent siéger en séance plénière. Si leur présence n'est pas assurée, ce nombre est parfait par l'entrée en fonction des juges suppléants.

pas que la Chambre spéciale statuât de sorte qu'à défaut de cette demande la Cour siégea en séance plénière.

Le procès comporte deux phases : l'une écrite, l'autre orale.

La phase écrite comprend la communication à juge et à partie des mémoires, des contre-mémoires et éventuellement des répliques ainsi que de toute pièce et document à l'appui.

Si l'instance est introduite par requête, et sauf accord contraire des parties, les pièces de procédure sont présentées dans l'ordre indiqué ci-dessous, savoir :

Le mémoire par la partie demanderesse.
Le contre-mémoire par la partie défenderesse.
La réplique par la partie demanderesse.
La duplique par la partie défenderesse.

Les conclusions des contre-mémoires peuvent comprendre des demandes reconventionnelles — comme en droit civil — pour autant que ces dernières rentrent dans la compétence de la Cour.

La procédure écrite une fois terminée, le Président fixe la date d'ouverture de la procédure orale. Avant cette ouverture chaque partie doit faire connaître à la Cour et aux autres parties, en temps utile, tous moyens de preuve qu'elle entend employer.

La procédure orale consiste dans l'audition par la Cour des témoins, experts, agents, conseils et avocats.

On a vu les formes dans lesquelles une instance devait être introduite devant la Cour. Est-il possible d'intervenir dans le différend en cours d'instance ? Oui, et on verra dans l'affaire du « Wimbledon » l'usage que la Pologne chercha à faire de la faculté d'intervention.

Nous aurons d'ailleurs l'occasion, lors de l'examen de cette affaire, d'approfondir les moyens de procédure dont nous venons seulement de tracer les grandes lignes.

CHAPITRE II

L'Instance du "Wimbledon"

Les Puissances alliées, en sortant victorieuses de la Grande Guerre, avaient pu libérer des nations opprimées depuis des siècles. C'est ainsi que le traité de Versailles consacrait notamment la résurrection de la Pologne dont le partage avait été depuis longtemps flétri par l'Histoire. Mais à peine la nation polonaise reprenait-elle sa place dans le monde que déjà il lui fallait se défendre contre les entreprises du militarisme rouge. Et la guerre russo-polonaise ensanglantait de nouveau toute une partie de l'Europe.

Au début les hostilités traînèrent en longueur. Soudain — en juillet 1920 — le théâtre de la guerre apparut sur les confins de la Prusse orientale.

L'Allemagne prenant alors prétexte de l'invasion de la Pologne et de divers incidents relatifs à des transports de matériel de guerre fit, le 20 juillet 1920, une déclaration solennelle de neutralité qui fut suivie de deux ordonnances du Président du Reich en date des 25 et 30 juillet. Elles avaient pour but d'empêcher l'exportation et le transit de munitions de guerre à destination soit de la Pologne soit de la Russie.

Certes des déclarations de neutralité ne sont nullement indispensables pour conférer à un Etat la qualité de neutre. On est neutre du moment qu'on reste étranger aux hos-

tilités. Seulement ces déclarations offrent le double avantage de dissiper tout doute à l'égard des autres Etats et de fixer nettement les nationaux sur l'étendue de leurs devoirs et de leurs risques. Et la plupart des Etats qui veulent rester neutres publient en cas de guerre des déclarations de neutralité. Aussi l'Allemagne était-elle en droit de proclamer sa neutralité dans des actes publics.

C'est ce qu'elle fit et son attitude était en soi très naturelle.

Mais la guerre qui durait depuis des mois allait entrer dans une phase nouvelle. Un redressement de la situation militaire de la Pologne s'opérait et les armées bolchéviques qui s'étaient aventurées jusqu'aux faubourgs de Varsovie, devaient précipitamment battre en retraite. Nous étions alors en août-septembre 1920.

Le 12 octobre suivant le traité préliminaire de Paix était signé entre la Pologne et la Russie ; il entrait en vigueur le 2 novembre. Le traité de Paix définitif après quelques mois de pourparlers, était enfin signé le 18 mars 1921 et les ratifications étaient échangées le 30 avril de la même année.

Depuis longtemps déjà on ne songeait plus aux ordonnances allemandes de neutralité. Mais celles-ci allaient connaître un regain d'actualité.

En effet, le 21 mars 1921, le vapeur anglais « Wimbledon » affrété par la Société française « Les Affréteurs réunis» se présentait à l'entrée du canal de Kiel (1). Il avait chargé à Salonique 4.200 tonnes de matériel de guerre à destination de la base maritime polonaise à Dantzig. Aussi le directeur

(1) Le canal de Kiel est ouvert à la circulation maritime depuis 1895. Destiné à réduire la distance qui sépare les ports baltiques des ports de Hambourg et de Londres, il avait en outre avant guerre une grande importance stratégique. Le Traité de Versailles a profondément modifié le caractère du canal.

du mouvement du canal refusait de lui livrer passage invoquant les ordonnances allemandes sur la neutralité (1).

Or, aux termes de l'article 380 du traité de Versailles :

« Le canal de Kiel et ses accès seront toujours libres « et ouverts sur un pied de parfaite égalité aux navires de « guerre et de commerce de toutes les nations en paix avec « l'Allemagne ».

L'ambassadeur de France à Berlin et le président de la Conférence des Ambassadeurs élevèrent des protestations qui restèrent sans effet. Pendant onze jours, le « Wimbledon » attendit la solution du différend. Devant l'échec des pourparlers, il ne lui restait plus qu'à faire machine en arrière. C'est ce qu'il fit ; le 1er avril 1921, il levait l'ancre et, empruntant la voie des détroits danois, atteignait Dantzig son port de destination le 6 du même mois. Il avait alors subi un stationnement de onze jours auquel était venu s'ajouter un déroutement de deux jours.

Le différend allait recevoir une solution.

Les Alliés demandaient l'exécution de l'article 380 qui leur semblait assez formel et assez clair pour qu'il fût exécuté sans hésitation possible.

L'Allemagne répondait que le Traité de Versailles ne pouvait avoir eu pour conséquence de lui interdire le droit de prendre toutes mesures utiles pour maintenir sa neutralité. Et au regard de l'Allemagne, il était essentiel, pour

---

(1) A vrai dire, ce n'était pas la première fois que ces ordonnances étaient invoquées pour restreindre la circulation dans le canal. Déjà en septembre 1920 les autorités allemandes s'étaient opposées au passage du bateau danois le « Dorrit » qui se rendait aussi à Dantzig avec un chargement de matériel de guerre destiné à l'armée polonaise. Mais à cette époque, le « Dorrit » avait rebroussé chemin après quelques démarches infructueuses. L'affaire n'avait pas été poussée à fond.

sauvegarder cette neutralité, d'empêcher le passage du « Wimbledon » chargé de contrebande de guerre.

Aucune entente n'était possible.

On sait que l'article 386 du Traité de Versailles stipule que :

« Au cas de violation d'une des dispositions des articles 380 à 386 ou en cas de désaccord sur l'interprétation de ces articles, toute Puissance intéressée pourra faire appel à la juridiction instituée dans ce but par la Société des Nations ».

Aussi les Puissances Alliées allaient-elles faire appel à la Cour Permanente de Justice Internationale qui, aux termes de l'article 37 de son statut, constitue la juridiction visée par l'article 386 du Traité.

Effectivement, le 16 janvier 1923, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et le Japon adressaient au greffe de la Cour une requête introductive d'instance par l'intermédiaire de la légation de France à La Haye.

Agissant conjointement et basant leur requête sur les articles 380 à 386 du Traité de Versailles, les parties demanderesses, après avoir énuméré les faits de la cause, concluaient qu'il plût à la Cour de dire et juger :

1° Qu'à tort les autorités allemandes avaient refusé le 21 mars 1921 au vapeur « Wimbledon » le libre accès du canal de Kiel ;

2° Que le Gouvernement allemand était tenu à réparation du préjudice subi de ce chef par le dit navire et évalué à la somme de 174.082 francs 68 et aux intérêts de 6 % l'an à dater du 20 mars 1921.

Ainsi l'Etat souverain d'Allemagne qui était assigné en vertu d'une clause de juridiction obligatoire (1) — avait

(1) Art. 386 du Traité de Versailles.

à répondre de ses actes dommageables — comme un simple justiciable répond devant nos tribunaux des dommages qu'il a causés.

Arrivé au seuil du procès, nous allons maintenant suivre les débats qui vont s'engager devant la Cour.

*
* *

Nous avons vu que la requête introductive d'instance avait été adressée le 16 janvier 1923 au greffe de la Cour. Elle avait été aussitôt notifiée par le greffe à l'Allemagne et aux autres Etats ayant ratifié le traité de Versailles, ainsi que par l'intermédiaire du secrétaire général de la Société des Nations, aux membres de la Société.

Par une décision en date du 20 février 1923, le Président de la Cour prolongeait de 20 jours les délais antérieurement fixés par la Cour (le 18 janvier 1923) pour le dépôt des pièces de procédure. Cette décision ayant été portée à la connaissance des intéressés, le mémoire des Puissances requérantes parvenait le 17 mars au greffe. Il y était spécifié que le montant de l'indemnité demandée devrait être ultérieurement remis au Gouvernement de la République Française dans le délai d'un mois qui suivrait la sentence et que faute de s'acquitter dans ce délai, le Gouvernement allemand devrait payer les intérêts à 10 % de la somme due lors de son expiration, tant en principal qu'en intérêts.

Le 20 avril 1923, le Gouvernement allemand — défendeur — par des conclusions jointes au contremémoire demandait à la Cour :

1° De constater que les autorités allemandes étaient en droit de refuser le 21 mars 1921, au vapeur « Wimbledon », le passage à travers le canal de Kiel.

2° De repousser la requête en indemnité.

Le dernier état de la procédure écrite était fixé par la

réplique des demandeurs en date du 18 mai 1923 et par la duplique allemande en date du 15 juin suivant.

Entre temps, le 22 mai, le Gouvernement polonais avait adressé au greffe de la Cour une requête aux fins d'intervention en vertu de l'article 62 du statut de la Cour ainsi conçu :

« Lorsqu'un Etat estime que dans un différend, un intérêt d'ordre juridique est pour lui en cause, il peut adresser à la Cour une requête à fin d'intervention.

« La Cour décide ».

Le Gouvernement polonais estimait que son intérêt juridique spécial dans l'affaire était évident, en sa qualité de propriétaire du chargement du navire en question.

La Pologne appuyait ses prétentions sur le fait qu'elle avait participé au Traité de Versailles et que le refus opposé au passage du « Wimbledon » avait violé les droits et les intérêts matériels garantis à la Pologne, aux termes de l'article 380 du Traité.

On verra plus loin que les Puissances Alliées soutenaient que la guerre avait pris fin lors de l'arrêt du « Wimbledon ». Aussi, quoiqu'étant propriétaire du chargement, la Pologne aurait éprouvé quelque difficulté à établir qu'un intérêt d'ordre juridique était vraiment pour elle en cause.

D'ailleurs la notification par le greffier de l'affaire à tous les autres Etats parties au Traité de Versailles (1) avait eu lieu conformément à l'article 63 du statut ainsi conçu :

« Lorsqu'il s'agit de l'interprétation d'une convention à laquelle ont participé d'autres Etats que les parties en litige, le Greffe les avertit sans délai.

Chacun d'eux a le droit d'intervenir au procès et s'il exerce cette faculté, l'interprétation contenue dans la sentence est également obligatoire à son égard. »

La Cour paraissait donc envisager elle-même l'affaire

(1) V. ci-dessus p. 33.

du « Wimbledon » comme une de celles où l'interprétation d'une convention est en jeu.

Au surplus, à l'audience publique du 25 juin, l'agent du Gouvernement polonais présentait une communication dans laquelle il déclarait seulement se prévaloir du droit d'intervention que lui conférait ledit article 63 du statut.

L'agent du Gouvernement polonais n'insistait pas pour que les motifs d'intervention qu'il avait présentés sur la base de l'article 62 fussent pris en considération. Il affirmait en même temps son intention de ne demander au Gouvernement allemand aucuns dommages-intérêts particuliers pour le préjudice que la Pologne avait subi dans l'affaire du « Wimbledon ».

En raison de la nouvelle attitude de la Pologne, la Cour, se bornant à constater que l'interprétation de certaines clauses du Traité de Versailles était en jeu dans l'affaire, que la République polonaise figurait au nombre des Etats ayant participé à ce traité, recevait l'intervention polonaise dans l'affaire du « Wimbledon » par un arrêt en date du 28 juin 1923.

Par le même arrêt, la Cour renvoyait, pour les plaidoiries au fond, l'affaire à l'audience du 5 juillet.

A cette date, l'affaire revint devant la Cour en audience publique (1).

La Cour était composée de MM. Loder (Pays-Bas), président ; Weiss (France), vice-président ; lord Finlay (Angleterre) ; MM. Nyholm (Danemark) ; Moore (Etats-Unis) ; de Bustamente (Cuba) ; Altamira (Espagne) ; Oda (Japon) ; An-

(1) L'audience est en principe publique à moins qu'il n'en soit autrement décidé par la Cour ou que les deux parties ne demandent que le public ne soit pas admis (art. 46 du statut). L'article 43 du règlement indique que le greffier fait publier dans les journaux toutes indications utiles sur la date et l'heure fixées.

zilotti (Italie) ; Huber (Suisse), juges titulaires ; Wang (Chine), juge suppléant.

Conformément à l'article 31 du statut, le Gouvernement allemand avait désigné M. le professeur Schücking pour siéger comme juge national.

Par contre, la Pologne avait renoncé à cette faculté.

Les agents des Gouvernements intéressés — qui étaient munis de lettres de créance — prononcèrent leurs plaidoiries qui devaient durer les 5, 6, 7, 9 et 10 juillet. On entendit successivement (1) M. le Professeur Basdevant (France), sir Cecil Hurst (Grande-Bretagne), M. Pilotti (Italie) et M. Ito (Japon).

M. Olechowski (Pologne) déclara se rallier aux arguments et conclusions de ses collègues et renoncer à faire un exposé spécial au nom du Gouvernement polonais.

Ces plaidoiries avaient occupé les audiences des 5 et 6 juillet matin et après-midi.

Le lendemain 7 juillet, en donnant la parole à M. Schiffer, ancien ministre de la Justice du Reich, représentant l'Allemagne, le Président de la Cour exposa qu'à la requête de la partie intéressée, la Cour avait autorisé M. Schiffer à employer la langue allemande (2) ; l'exposé de M. Schiffer serait rendu en français par l'interprète procuré à cet effet par la partie défenderesse et le texte français, qui serait con-

---

(1) L'ordre dans lequel les agents, avocats ou conseils sont appelés à prendre la parole est déterminé par la Cour sauf accord à ce sujet entre les parties (art. 46 du règlement).

(2) Les langues officielles de la Cour sont le français et l'anglais... A défaut d'un accord fixant la langue dont il sera fait usage les parties pourront employer pour les plaidoiries celles des deux langues qu'elles préféreront...

La Cour pourra « à la requête des parties » autoriser l'emploi d'une langue autre que le français ou l'anglais (art. 39 du statut).

MM. Basdevant, Pilotti et Ito s'étaient exprimés en français ; Sir Cecil Hurst avait parlé anglais.

sidéré par la Cour comme faisant foi, serait ensuite rendu en anglais par les interprètes de la Cour.

M. Basdevant fit remarquer que, d'après les termes de l'article 39 du statut de la Cour, c'est à la requête des « parties » (ce mot étant au pluriel) que la Cour peut autoriser l'emploi d'une autre langue que le français ou l'anglais. Il conclut que la requête aurait dû être faite après accord entre les parties et il fit toutes réserves de principe au sujet de la solution admise par la Cour. Toutefois il admit qu'en l'occurence il y avait de bonnes raisons pour permettre à l'agent allemand de parler en sa propre langue.

Le Président — au nom de la Cour — prit acte des observations de M. Basdevant. M. Schiffer fit alors en langue allemande son exposé qui occupa l'audience du matin du 7, les audiences du matin et de l'après-midi du 9 et une partie de celle du matin du 10 juillet.

Au nom de toutes les puissances requérantes, M. Basdevant répliqua, puis M. Schiffer présenta ses remarques finales.

La dernière audience de la Cour tenue à propos de cette affaire fut levée le 10 juillet au soir après que le président eut annoncé que l'arrêt serait rendu à une date qui devait être ultérieurement fixée.

Au cours de la procédure orale les conclusions des Puissances requérantes furent conformes à celles développées dans la procédure écrite.

Toutefois, les demandeurs les modifièrent sur un point. On sait qu'ils avaient demandé le paiement par l'Allemagne d'une indemnité de 174.082 fr. 68. Dans ce total figurait une somme de 33.333 fr. 33 pour contribution du navire aux frais généraux de la Société, indemnité pour frais de recouvrement et indemnité pour perte de trafic.

Les Alliés s'étaient ainsi conformés à une jurisprudence constante qui veut que la réparation des dommages soit une réparation intégrale. Notre Code Civil en son article 1149

indique que les dommages et intérêts dus au créancier sont en général de la perte qu'il a faite et du gain dont il a été privé (1).

C'est le droit commun des pays civilisés, fit remarquer M. le professeur Basdevant. Et il étala devant la Cour toute une jurisprudence prouvant que le « lucrum cessans » doit entrer en ligne de compte pour fixer le quantum de la réparation et ne peut être écarté que lorsque la réclamation vise des dommages n'ayant aucun rapport certain avec le fait dommageable.

Or, après avoir bien établi cette jurisprudence, l'agent du gouvernement français ajouta que les Puissances alliées ne demandaient plus une indemnité pour manque à gagner. En examinant de très près le dossier il avait constaté, dit-il, que le voyage du « Wimbledon » n'aurait pas procuré de profits pécuniaires à la Société des affréteurs réunis, qu'en conséquence cette Société ne demandait d'indemnité que pour le dommage effectivement subi.

Il convient de souligner à ce propos la pureté d'intention du gouvernement français qui ne réclamait que ce qui était strictement dû. MM. de Lapradelle et Politis ont montré que trop souvent certains Etats s'étaient servis de l'arbitrage pour faire une spéculation éhontée. Trop souvent profitant de leur puissance, des Etats avaient démesurément enflé la valeur des dommages subis.

Aussi, est-il réconfortant de constater l'honnêteté du gou-

---

(1) De la perte qu'il a faite : c'est le « damnum emergens ».
Du gain dont il a été privé : c'est le « lucrum cessans ».
Dans leur traité sur les obligations MM. Baudry-Lacantinerie et Barde font remarquer que le principe contenu dans l'article 1149 est essentiel, qu'il était posé très nettement par le droit romain et qu'enfin il est admis expressément ou implicitement par toutes les législations modernes.
Et ils citent parmi les codes étrangers admettant ce principe le Code Civil allemand (art. 249 à 252).

vernement français dans l'Affaire du « Wimbledon ». Le voyage du « Wimbledon » n'ayant pas rapporté de profit — et cette constatation ressortait des documents fournis par la Société « Les Affréteurs réunis » — la France abandonna la demande relative à la perte de gain. Cette attitude, pour naturelle qu'elle puisse paraître, méritait d'être commentée en raison des procédés dénués de tout scrupule auxquels trop d'Etats avaient eu recours jusqu'à maintenant.

En définitive la demande en indemnité s'établissait ainsi :

1° Prix de location payé pour le navire correspondant au temps pendant lequel le « Wimbledon » a été immobilisé.....	111.956 20
2° Prix de location payé pour le navire correspondant à la perte de temps qu'a entraîné le détour par les détroits danois.....	20.355 65
3° Charbon dépensé.....	8.437 50
4° Contribution du navire aux frais généraux de la Société et indemnité pour frais de recouvrement	25.000
Total.....francs	165.749 35

On a vu que dans les premières conclusions des demandeurs une somme de 33.333 fr. 33 était réclamée pour le quatrième chef de la demande. Cette somme était désormais ramenée à 25.000 fr. en raison de l'élimination de tout ce qui se rattachait à l'indemnité pour perte de trafic.

Le total de la demande qui s'élevait dans la requête à 174.082 fr. 68 se trouvait réduit de ce fait à 165.749 fr. 35.

⁂

En cet état la cause présentait à juger les points suivants :

1°La demande des Puissances requérantes était-elle recevable ?

2° Quelle est la portée exacte des articles 380 et suivants du traité de Versailles qui stipulent l'ouverture du canal de Kiel à la libre navigation ? L'empêchement mis au passage du « Wimbledon » était-il justifié ?

3° Le 21 mars 1921 — date de l'arrêt du « Wimbledon » — l'Allemagne était-elle toujours en position de neutralité ?

Examinons tout de suite le premier point :

La compétence de la Cour s'étend à tous les cas spécialement prévus dans les traités et conventions en vigueur (art. 36 du statut).

Dans l'Affaire du « Wimbledon » la Cour fut justement saisie en vertu d'une clause de juridiction obligatoire. En effet, l'article 386 dit que toute puissance intéressée peut faire appel à la juridiction instituée par la Société des Nations (c'est-à-dire à la Cour de Justice) au cas de violation d'une des dispositions des articles relatifs au régime du canal ou en cas de désaccord sur l'interprétation des articles.

Or, les puissances requérantes étaient toutes intéressées ; toutes possédaient des flottes battant leur pavillon. Elles étaient donc en droit de saisir la Cour du différend qui venait d'éclater entre elles et l'Allemagne.

C'était même leur devoir afin d'obtenir de la Cour une interprétation du Traité mettant désormais le régime du canal de Kiel à l'abri des brimades du riverain.

Dans les deux autres points se concentrait tout l'intérêt de l'affaire. L'Allemagne, pour faire triompher sa thèse, devait prouver deux choses :

a) que comme neutre elle avait le droit d'interdire le passage ;

b) qu'elle était en position de neutralité.

Pour les Alliés, il fallait établir que l'Allemagne n'avait pas le droit d'interdire — même quand elle était neutre — le passage du canal de Kiel.

Le second problème ne prenait plus d'intérêt s'il était jugé que l'Allemagne — même neutre — n'avait pas le droit d'interdire le passage.

Mais si la Cour se bornait à dire que l'Allemagne n'était plus en situation de neutralité, lors de l'arrêt du « Wimbledon», elle émettait une solution de fait et le premier problème restait entier.

Or, il s'agissait surtout de résoudre ce problème pour interpréter les articles 380 et suivants du Traité de Versailles.

Cette interprétation était la question principale.

CHAPITRE III

L'Allemagne avait-elle le droit d'interdire le passage du "Wimbledon" ?

Pour résoudre ce problème capital nous examinerons d'abord les textes du Traité de Versailles relatifs au canal de Kiel.

Nous exposerons ensuite l'argumentation allemande.

Après quoi, avec l'exposé de l'argumentation des Puissances alliées, nous étudierons la thèse de l'Allemagne du point de vue critique.

Le Traité de Versailles

Le Traité de Versailles consacre aux ports, voies d'eau et voies ferrées sa partie XII qui comprend six sections :

Section I. — Dispcsitions générales (art. 321 à 326 inclus).

Section II. — Navigation :

Chapitre 1er, — Liberté de navigation (art. 327).

Chapitre 2e. — Zones franches dans les ports (art. 328 à 330 inclus).

Chapitre 3e. — Clauses relatives à l'Elbe, Oder, Niémen, Danube (art. 331 à 353 inclus).

Chapitre 4e. — Clauses relatives au Rhin et à la Moselle (art. 354 à 362 inclus).

Chapitre 5e. — Clauses donnant à l'Etat tchécoslovaque l'usage de ports du Nord (art. 363 et 364).

Section III. — Chemins de fer (art. 365 à 375 inclus).

Section IV. — Jugements des litiges et révision des clauses permanentes (art. 376 à 378 inclus).

Section V. — Disposition particulière (art. 379).

Section VI. — Clauses relatives au canal de Kiel (art. 380 à 386 inclus).

De l'examen de la contexture de la partie XII du traité de Versailles, il résulte que les auteurs du traité ont établi une section spéciale et dernière pour le régime du canal de Kiel, de la même façon qu'ils ont établi d'autres sections spéciales et différentes pour les autres matières rentrant dans le cadre de cette partie. C'est ainsi que la section II vise notamment les voies d'eau intérieures. Il semble, pour prendre un exemple, qu'on ne saurait confondre ces deux sections qui apparaissent comme étant deux branches différentes d'un ensemble de dispositions réunies parce que portant sur des espèces connexes.

Après cette vue générale considérons les textes. Le bon sens nous conduit tout naturellement à fouiller les articles relatifs au canal de Kiel : art. 380 à 386 inclus (section VI).

Art. 380. — *Le canal de Kiel et ses accès seront toujours libres et ouverts sur un pied de parfaite égalité aux navires de guerre et de commerce de toutes les nations en paix avec l'Allemagne.*

Art. 381. — Les ressortissants, les biens et les navires et

bateaux de toutes les Puissances seront, en ce qui concerne les taxes, les facilités de service et sous tous les autres rapports, traités sur le pied d'une parfaite égalité pour l'usage du canal, de telle sorte qu'aucune distinction ne soit faite, au détriment des ressortissants, des biens et des navires et bateaux d'une Puissance quelconque entre ceux-ci et les ressortissants, les biens et les navires et bateaux de l'Allemagne ou de la nation la plus favorisée.

Il ne sera apporté à la circulation des personnes et des navires et bateaux d'autres entraves que celles résultant des dispositions relatives à la police, aux douanes, aux prescriptions sanitaires, à l'émigration ou à l'immigration ainsi que celles concernant l'importation ou l'exportation des marchandises prohibées. Ces dispositions devront être raisonnables et uniformes et ne devront pas entraver inutilement le trafic.

Art. 382. — Il ne pourra être perçu sur les navires et bateaux empruntant le canal ou ses accès que des taxes destinées à couvrir d'une manière équitable les frais d'entretien de la navigabilité ou de l'amélioration du canal où à subvenir à des dépenses faites dans l'intérêt de la navigation. Le tarif en sera calculé d'après ces dépenses et affiché dans les ports. Ces taxes seront établies de manière à ne pas rendre nécessaire un examen détaillé de la cargaison si ce n'est lorsqu'il y aura soupçon de fraude ou de contravention.

Art. 383. — Les marchandises en transit pourront être mises sous scellés ou sous la garde des agents des douanes; le chargement et le déchargement des marchandises ainsi que l'embarquement et le débarquement des voyageurs ne pourront s'effectuer que dans les ports désignés par l'Allemagne.

Art. 384. — Sur le parcours comme sur les accès du canal de Kiel, il ne pourra être perçu de redevance d'aucune espèce autre que celles prévues dans le présent traité.

Art. 385. — L'Allemagne sera tenue de prendre les mesures convenables pour l'enlèvement des obstacles ou dangers pour la navigation et d'assurer le maintien de bonnes conditions de navigation. Elle ne devra pas entreprendre des travaux de nature à porter atteinte à la navigation sur le canal ou sur ses accès.

Art. 386. — Au cas de violation d'une des dispositions des articles 380 à 386 ou *en cas de désaccord sur l'interprétation de ces articles, toute puissance intéressée pourra faire appel à la juridiction instituée dans ce but par la Société des Nations.*

Afin d'éviter de porter devant la Société des Nations des questions de peu d'importance l'Allemagne établira à Kiel une autorité locale ayant qualité pour connaître des différends en première instance et pour donner satisfaction dans la mesure du possible aux plaintes qui seraient présentées par les agents consulaires des Puissances intéressées.

Ainsi le principe de la liberté de navigation est consacré par l'article 380. Le passage des vaisseaux de guerre est autorisé pourvu qu'ils appartiennent à une nation en paix avec l'Allemagne. La liberté est admise pour les navires de commerce sous la même restriction. L'article 380 ne se préoccupe ni du chargement de ces navires, ni de leur destination, ni enfin de la situation éventuelle de neutralité de l'Allemagne.

Or, le « Wimbledon » était un navire de commerce d'une nation en paix avec l'Allemagne. Il semble donc qu'il aurait pu librement passer par le canal. On sait que l'Allemagne y mit pourtant opposition.

Par quel artifice pouvait-elle donc dénier le droit de libre navigation à un navire de commerce ?

C'est ce que nous allons examiner.

L'argumentation allemande

L'Allemagne interdit le passage du canal au « Wimbledon » parce que, motifs pris de sa neutralité dans la guerre russo-polonaise, elle ne pouvait laisser passer un bateau chargé de munitions destinées à la Pologne.

On sait pourtant que l'article 380 consacrait le principe de la liberté de navigation.

Mais pour le gouvernement allemand, cet article s'analyse en une servitude de droit international imposant le passage de navires de guerre et de commerce dans certaines conditions.

Or, toute convention établissant des servitudes doit être interprétée restrictivement. Aussi le Gouvernement allemand adopte la méthode d'interprétation restrictive.

Le contremémoire et la duplique précisent d'ailleurs les raisons qui poussent l'Allemagne à invoquer une interprétation restrictive.

— L'article 380 est une innovation en ce sens qu'il crée à la charge de l'Allemagne des obligations. Aussi celles-ci doivent-elles être restreintes dans toute la mesure du possible.

— Les textes, qui sont à la base du débat, ont été rédigés par les Alliés qui sont demandeurs. Aussi ces textes — chaque fois qu'ils ne sont pas clairs — doivent-ils être interprétés contre eux.

Telle est la méthode qui guide l'Allemagne dans son examen du litige. Au surplus elle engage une controverse sur tous les points qui peuvent prêter à discussion.

« Le canal de Kiel et ses accès seront *toujours* libres et ouverts.... » dit l'article 380.

Que signifie « toujours » ?

Il ne signifie pas, dit l'Allemagne, que la liberté est admise sans exception. En effet, l'article 381 admet des exceptions à la libre navigation. Par le mot « toujours », l'article

380 entend dire que la liberté de passage par le canal de Kiel existera pendant une durée illimitée, c'est-à-dire qu'elle ne sera point limitée à une durée de cinq ans, comme c'est le cas pour la liberté de transit, d'après l'article 321 du Traité de Versailles. Cet article ouvre au transit certaines voies intérieures de l'Allemagne. Or, l'article 378 dudit traité indique que ce texte n'a qu'une durée en principe de 5 ans avec renouvellement possible par l'intervention de la Société des Nations.

Ainsi le mot « toujours » ne veut pas dire sans exception. puisque des exceptions sont prévues.

Il s'agit de déterminer la nature de ces exceptions. Il faut plus particulièrement savoir si l'interdiction du transit en fait partie.

Voyons donc les textes qui mentionnent les exceptions. L'article 381 alinéa 2 énumère les entraves susceptibles d'être apportées à la circulation des personnes et des bateaux. Elles visent :

1) La police du canal ;
2) Les réglements douaniers ;
3) L'hygiène ;
4) L'émigration ou l'immigration ;
5) L'importation ou l'exportation des marchandises prohibées.

Pour l'Allemagne, l'article 381 veut dire que toutes les interdictions sont permises, du moment qu'elles assurent l'exécution des entraves. On peut concevoir des cas, dit-elle, où l'application d'une interdiction est indispensable. Et les cas de violence et d'épidémie sont cités par le représentant du Reich dans sa plaidoirie.

Ce n'est pas tout. A l'énumération de l'article 381, l'Allemagne émet la prétention d'ajouter le transit, sous le prétexte que celui-ci présente de très grandes affinités avec l'importation et l'exportation.

On a pu se rendre compte que les entraves de l'article 381 ont toutes un point commun : elles touchent à l'économie allemande. Toutes ont pour but d'empêcher qu'il soit porté nuisance aux riverains du canal.

Or, le transit affecte l'économie domestique allemande, car il résulte du passage de navires des profits ou des pertes pour une région. C'est pourquoi l'Allemagne englobe le transit dans les entraves.

Du moment que toutes les interdictions nécessaires à l'exécution des entraves sont permises, on peut interdire le transit puisqu'il est assimilable à l'importation et à l'exportation.

L'on ne peut voir d'ailleurs, un danger dans une application trop large de l'article 381 car « in fine » cet article précise que les dispositions permettant d'apporter des entraves à la circulation « devront être raisonnables et uniformes, et ne devront pas entraver inutilement le trafic ».

C'est parce que le transit menaçait vraiment la paix mondiale au regard de l'Allemagne que celle-ci, par ses ordonnances de neutralité de juillet 1920, interdit le transit comme l'exportation des munitions à destination d'un belligérant.

Ce n'est pas toutefois que l'Allemagne veuille soutenir cette assimilation au point de vue économique ! Mais il ne s'agit pas seulement de clauses économiques ; il s'agit encore et surtout d'une question politique : de la question de neutralité.

Et l'Allemagne de prendre un exemple.

L'article 381 alinéa 2 ne parle pas des actes de guerre qu'on pourrait interdire dans le canal. Il est pourtant bien sûr que le Gouvernement allemand est autorisé à interdire le passage en de tels cas. Pour qu'un pareil droit lui soit reconnu, il faut que le transit soit assimilé à l'importation

et à l'exportation ; ou bien alors il faut reconnaître qu'à côté des raisons économiques sur lesquelles on peut baser des interdictions de passage, il existe des raisons politiques. C'est le cas lorsque « la neutralité est vraiment en jeu », comme dans l'affaire du « Wimbledon ». (1).

Toute cette argumentation se trouve corroborée d'après l'Allemagne par la comparaison avec d'autres stipulations du traité : les articles 321 à 327.

L'article 321 pose le principe du libre transit à travers le territoire allemand.

L'article 327 applique ce principe aux ports et aux voies de navigation intérieures de l'Allemagne.

L'article 380 fait enfin application du même principe au canal de Kiel.

Or l'article 327 énonce dans son alinéa 4 certaines restrictions que voici :

« Il ne sera apporté à la circulation des personnes et des navires et bateaux d'autres entraves que celles résultant des dispositions relatives aux douanes, à la police, aux prescriptions sanitaires, à l'émigration ou à l'immigration ainsi qu'à l'importation ou à l'exportation des marchandises prohibées. Ces dispositions raisonnables et uniformes ne devront pas entraver inutilement le trafic. »

L'article 381 alinéa 2 énonce à son tour des restrictions s'appliquant à la navigation sur le canal de Kiel.

Si l'on rapproche le texte de l'article 327 alinéa 4 de celui de l'article 381 alinéa 2, on s'aperçoit que ces deux alinéas d'articles différents sont identiques en leurs termes.

Les entraves possibles pour le canal de Kiel sont énoncées de la même façon que pour la navigation intérieure.

Si le texte est le même, poursuit l'Allemagne, le sens

---

(1) Plaidoirie de M. Schiffer. Actes et Documents de la Cour. Série C. 3e session, p. 318.

doit être aussi le même. Et si l'Allemagne peut, sur son territoire, interdire le transit, elle prétend pouvoir également l'interdire sur le canal de Kiel.

Mais peut-elle interdire le transit sur son territoire ? La réponse affirmative ne paraît pas douteuse, d'après le Gouvernement allemand.

D'abord, jamais on n'éleva de protestations à l'occasion des arrêts de marchandises qui eurent lieu à l'intérieur du territoire.

Ensuite, les applications faites de l'article 327 prouvent que cet article permet l'interdiction du transit.

En effet, les accords conclus sur la base de l'article 327 permettent tous l'interdiction de passage.

Ainsi argumente l'Allemagne qui croit trouver une justification de sa thèse dans les conventions relatives à l'Elbe, à Dantzig et enfin dans la convention de Barcelone.

Dans la convention relative à l'Elbe, l'Allemagne peut empêcher le libre transit de la Tchécoslovaquie sur l'Elbe, à charge pour l'Allemagne de fournir à cette puissance — sauf impossibilité matérielle — une autre voie autant que possible équivalente, sous réserve de l'observation des mesures de sécurité militaires qui seraient requises.

Dans la convention relative à Dantzig, les parties contractantes ont la faculté de soumettre le transit à certaines restrictions en cas de guerre. Et pourtant le traité de Versailles proclame illimité le droit de transit avec la Prusse orientale.

Dans la convention de Barcelone les droits des belligérants et des neutres sont nettement réservés. Il est en effet spécifié dans chaque partie de cette convention que « le présent statut ne fixe pas les droits et les devoirs des belligérants et des neutres en temps de guerre. Néanmoins, il subsistera en temps de guerre dans la mesure compatible avec ces droits et ces devoirs. »

Cette dernière convention — comme les autres précitées — est basée sur l'article 327 du Traité de Versailles.

Et l'Allemagne de conclure :

L'article 327 alinéa 4 étant identique, en ses termes, à l'article 381 alinéa 2, les restrictions permises par l'article 327 alinéa 4 — qui s'appliquent aux voies d'eau intérieures — doivent aussi être permises par l'article 381 alinéa 2, c'est-à-dire en définitive sur le canal de Kiel.

D'ailleurs, pour l'Allemagne, il n'y a pas de différences fondamentales entre le régime des voies d'eau intérieures et celui du canal de Kiel. Nous avons mis ci-dessous en regard celles retenues par l'argumentation allemande entre les articles 327 et 380.

Article 327	Article 380
1. — Durée d'application limitée.	1. — Durée d'application illimitée.
2. — Ne parle que des puissances signataires.	2. — Parle de toutes les puissances
3. — Vise tout le territoire allemand.	3. — Ne vise que le canal de Kiel.
4. — Ne mentionne pas les bâtiments de guerre.	4. — Mentionne les bâtiments de guerre.

Parmi ces différences la quatrième seule est importante d'après l'Allemagne.

Elle est importante parce qu'elle rend très difficile l'application des prescriptions établies pour régler le passage des bâtiments de guerre par le canal.

Mais elle n'est pas décisive parce que les bâtiments de guerre ont un caractère spécial et sont une exception. Au surplus, les bâtiments de guerre eux-mêmes peuvent ne pas être exemptés des prescriptions.

« Par exemple l'Allemagne pour empêcher des actes de guerre dans le canal pourrait très bien arrêter les bâtiments de guerre ou opposer une résistance active au débarquement

de troupes par ces bâtiments. D'autre part le cas de ces navires de guerre n'est pas la seule exception ; on peut citer encore le cas d'exterritorialité par exemple lorsqu'il s'agit d'un prince, d'un diplomate ou d'une autre personnalité exterritoriale qui ferait un voyage sur un bateau de commerce et obtiendrait le libre passage à travers le canal et dont on ne peut pas faire examiner les bagages » (1).

Il y a donc des exceptions à la libre navigation même pour les bâtiments de guerre, déclare l'Allemagne qui croit avoir ainsi réduit la seule différence importante entre le régime des voies d'eau intérieures et celui du canal de Kiel.

Mais, peut-on dire, il doit pourtant y avoir une différence entre ces régimes car, autrement, on n'aurait pas répété un même passage à l'alinéa 4 de l'article 327 et à l'alinéa 2 de l'article 381.

— On a répété ce passage — rétorque le représentant du Reich — pour spécifier que « les mêmes prescriptions, les mêmes stipulations s'appliquaient dans des conditions différentes.... C'est parce que l'on a voulu dire que la différence des questions n'est pas importante qu'on a répété textuellement ce passage ».

En résumé, en raison de l'analogie existant entre l'alinéa 4 de l'article 327 et l'alinéa 2 de l'article 381, tous les deux relatifs aux entraves apportées à la libre navigation, l'un s'appliquant aux voies intérieures, l'autre au canal de Kiel, on peut transposer le régime des voies d'eau intérieures au canal de Kiel.

Or, l'interdiction de passage est possible pour cause de neutralité sur les voies de navigation intérieures. La même interdiction peut donc être édictée sur le canal de Kiel.

Telle est l'analyse des arguments invoqués par l'Allema-

---

(1) Plaidoirie de M. Schiffer. Actes et Documents de la Cour. Série C. 3e session, p. 322 et 323.

gne pour donner des articles du Traité de Versailles une interprétation favorable à ses prétentions.

La critique de l'argumentation allemande résultera de l'exposé du point de vue des Puissances alliées que nous allons maintenant aborder.

L'argumentation des Puissances alliées

Le passage du canal devait être permis au « Wimbledon », parce que l'article 380 du Traité de Versailles proclame que le canal de Kiel et ses accès seront *toujours* libres et ouverts aux navires de guerre et de commerce de toutes les nations en paix avec l'Allemagne.

On sait que l'Allemagne prétend que la liberté de navigation sur le canal se résout en une servitude de droit international qui doit être interprétée restrictivement. L'interprétation restrictive, dit-elle encore, serait de rigueur parce qu'il y a innovation ?

Une pareille prétention avait déjà été émise devant la Cour lorsque celle-ci avait été appelée à donner avis consultatif sur la compétence de l'organisation internationale du travail. L'innovation était effectivement dans ce cas très grande puisqu'elle comportait une renonciation à certains droits dérivant de la souveraineté nationale. Or, la Cour avait rejeté la méthode restrictive pour prendre les termes du traité dans leur sens exact. C'est cette manière de voir qui doit, en l'espèce, encore prévaloir.

On doit interpréter les textes restrictivement, avait aussi prétendu l'Allemagne, parce qu'ils émanent des puissances demanderesses ; les textes qui ne sont pas clairs doivent se retourner contre leurs rédacteurs.

Mais la liberté de navigation est proclamée, non pas au seul bénéfice des Alliés, mais au profit de tout le monde. C'est une règle objective s'appliquant au canal de Kiel et

exclusive de toute interprétation restrictive. On sait (1) qu'avant l'introduction de l'instance du « Wimbledon », l'accès du canal de Kiel avait déjà été refusé au bateau danois, le « Dorrit », qui transportait également des munitions de guerre. Si lors de cet incident, le Danemark avait assigné l'Allemagne, celle-ci n'aurait pas pu invoquer la méthode qu'elle cherche à employer contre les Alliés.

D'ailleurs l'interprétation restrictive s'oppose à l'interprétation extensive. Les Alliés ne donnaient pas de l'article 380 une interprétation extensive. Ils se bornaient à lui donner le sens commandé par ses termes.

Peu importe qu'il s'agisse d'une servitude internationale ou d'une obligation conventionnelle. L'interprétation restrictive qui peut en découler ne saurait dénaturer le sens d'un article clair et formel.

La première maxime générale que pose Vattel au début de son chapitre sur l'interprétation des traités est la suivante : « Il n'est pas permis d'interpréter ce qui n'a pas besoin d'interprétation. Quand un acte est conçu en termes clairs et précis, quand le sens en est manifeste et ne conduit à rien d'absurde, on n'a aucune raison de se refuser au sens que cet acte présente naturellement. Aller chercher ailleurs des conjectures pour le restreindre ou pour l'étendre, c'est vouloir l'éluder. Admettez une fois cette dangereuse méthode, il n'est aucun acte qu'elle ne rende inutile. Que la lumière brille dans toutes les dispositions de votre acte, qu'il soit conçu dans les termes les plus précis et les plus clairs, tout celà vous sera inutile, s'il est permis de chercher des raisons étrangères pour soutenir qu'on ne peut le prendre dans le sens qu'il présente naturellement » (2).

---

(1) V. ci-dessus p. 31, note 1.

(2) Vattel. Droit des Gens. Chapitre XVII, p. 2.

« On use de l'interprétation restrictive pour éviter de tomber dans l'absurde » (1), dit encore Vattel.

Or, l'interprétation donnée par les alliés n'était pas absurde, bien au contraire, puisqu'elle aboutissait à une conclusion raisonnable entre toutes consacrant un principe de liberté.

Sans doute, on peut dire, avec l'Allemagne, que cette liberté de passage est stipulée sans limitation de durée, mais il n'était pas besoin de le dire pour qu'il en fût ainsi. La stipulation qui figure dans un traité dure ce que dure un traité. La stipulation de l'article 380 est faite sans terme. Cela suffit pour qu'elle soit, en droit, d'une durée illimitée.

Le terme *toujours* ne peut donc vouloir dire que la liberté de passage existera pendant une durée illimitée. A ce point de vue, le mot *toujours* serait inutile. Ce n'est d'ailleurs pas ce terme que l'on emploie lorsqu'on veut formuler des clauses d'une durée illimitée. Pour dire qu'une clause est perpétuelle, on dit qu'elle est établie *à perpétuité*, ou encore qu'elle est établie *pour toujours*.

L'expression *toujours* de l'article 380 a donc une signification autre que celle que lui prête l'Allemagne : elle évoque une idée de permanence.

Toujours libre et ouvert, cela veut dire *libre et ouvert en tout temps*, que l'Allemagne soit neutre dans une guerre ou se trouve en état de paix. La liberté de navigation doit être maintenue d'une façon constante, sans interruption. Tel est le sens de l'article 380.

Toutefois la liberté de navigation comporte une première restriction : celle résultant d'une guerre dans laquelle l'Allemagne serait un des belligérants. Tant que l'Allemagne est en état de paix, la liberté de navigation subsiste même à l'égard des vaisseaux de guerre appartenant à des

---

(1) Vattel. Droit des Gens. Chapitre XVII, p. 25.

belligérants. Le gouvernement allemand le reconnaît dans sa duplique (pages 7 et 8). Peut-on refuser le passage aux navires de commerce quand on le permet aux navires de guerre ? L'Allemagne cherche à expliquer cette contradiction en ayant recours à l'idée d'exterritorialité des navires de guerre qui met obstacle au contrôle de la nature du chargement. Mais l'exterritorialité n'empêche pas un Etat de réglementer l'accès des vaisseaux de guerre dans ses eaux.

Si les vaisseaux de guerre peuvent passer par le canal de Kiel, ce n'est pas parce qu'ils jouissent de l'exterritorialité, mais bien parce que le libre passage leur est permis, exception faite pour ceux d'une puissance en guerre avec l'Allemagne.

Si l'on admet la liberté de navigation des vaisseaux de guerre, on doit, « à fortiori », l'admettre pour les vaisseaux de commerce. C'est bien ce que décide l'article 380.

Mais cette liberté comporte des restrictions qui sont définies à l'article 381, alinéa 2.

> « *Il ne sera apporté* à la circulation des personnes et des navires et bateaux *d'autres entraves* que celles résultant des dispositions relatives à la police, aux douanes, aux prescriptions sanitaires, à l'émigration ou à l'immigration, ainsi que celles concernant l'importation ou l'exportation des marchandises prohibées. Ces dispositions devront être raisonnables et uniformes et ne devront pas entraver inutilement le trafic ».

La forme restrictive employée, *ne... que*, indique que l'énumération des entraves est limitative. L'interprétation de cet alinéa doit être restrictive, non seulement parce que celui-ci a une forme restrictive, mais encore parce qu'il constitue une exception à un principe.

On ne saurait opposer cette manière de voir à celle qui fut adoptée pour l'article 380. Cet article étant suffisamment clair, n'avait pas besoin d'interprétation. Par contre, l'arti-

cle 381 qui est une dérogation au principe de liberté de l'article 380, doit être interprété en raison de son caractère exceptionnel.

La Cour a d'ailleurs, dans une affaire précédente — celle des décrets de nationalité — déclaré que les exceptions devaient être interprétées restrictivement.

Il s'agissait de savoir si le fait, par la France, d'appliquer des décrets relatifs à la nationalité française en Tunisie et au Maroc, à des ressortissants britanniques, était ou non, une question que le droit international laissait à la compétence exclusive de la France ou au contraire une affaire d'ordre purement interne.

L'Angleterre avait soumis le différend à l'examen du Conseil de la Société des Nations, en vertu de l'article XV du Pacte, aux termes duquel tous les différends entre Etats susceptibles d'entraîner une rupture, et qui ne sont pas soumis à l'arbitrage, doivent être soumis à l'action médiatrice du Conseil.

La France invoquait l'alinéa 8 dudit article XV, ainsi conçu :

> « Si l'une des parties prétend, et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le Droit International laisse à la compétence exclusive de cette partie, le Conseil le constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution ».

Comment interpréter cet alinéa ?

L'Angleterre déclarait que pour résoudre la question, il suffisait de recourir aux principes du Droit International, et que la portée de l'alinéa 8 ne dépassait pas les affaires intérieures dans le territoire d'un Etat au sens ordinaire et courant du mot.

La France invoquait les origines de l'alinéa 8 et expliquait que les litiges relatifs à la nationalité devaient être

considérés comme exceptés de la compétence des organes de la Société des Nations (1).

De cette affaire nous ne voulons naturellement retenir que la méthode d'interprétation qui fut adoptée.

Or, la Cour décida que l'alinéa 8, selon lequel le Conseil se bornera, éventuellement, à constater la compétence exclusive d'une des parties, apporte une exception au principe consacré dans les alinéas précédents, d'après lesquels tout différend susceptible d'entraîner une rupture et qui n'est pas soumis à l'arbitrage, doit être porté devant le Conseil.

Dès lors, l'alinéa 8 devait être interprété restrictivement. Et la Cour émit l'avis que le litige relatif à la nationalité *n'était pas* une question que le droit international laissait à la compétence exclusive de la France. Elle affirma la compétence du Conseil de la Société des Nations (2), dans le différend.

Revenant à l'affaire du « Wimbledon », nous dirons de même que l'article 381, alinéa 2, apporte des exceptions au principe posé par l'article 380. Il doit donc être interprété restrictivement.

En raison de cette interprétation restrictive, l'Allemagne ne peut élargir le sens de l'article 381, alinéa 2. Celui-ci ne prévoit pas d'interdiction (il prévoit des entraves). Il ne mentionne pas le transit (il ne mentionne que l'importation et l'exportation). Enfin, il ne fait pas allusion à la neutralité.

C'est cependant en se basant sur des interdictions de transit pour motifs de neutralité que l'Allemagne empêcha le « Wimbledon » de passer par le canal. On sait que l'Alle-

---

(1) L'alinéa 8 doit son origine au désir du peuple américain de réserver à sa propre compétence un certain nombre de questions comme l'immigration et la naturalisation.

(2) Le débat portait uniquement sur la compétence. L'affaire fut résolue au fond à l'amiable entre les parties.

magne assimilait, en effet, le transit à l'exportation, pour sauvegarder sa neutralité.

Cependant, même à cet égard, l'exportation et le transit restent choses bien différentes. Exporter du matériel de guerre « c'est fournir, par la force économique de l'Allemagne, du matériel de guerre à tel ou tel belligérant ; c'est là un fait qui affecte directement la position propre de l'Allemagne. Le transit, par une voie ouverte à tous, effectué sous pavillon étranger, par un navire passant dans le canal de Kiel, c'est au contraire un fait qui n'affecte aucunement l'Allemagne » (1).

Examinons maintenant la comparaison que fait l'Allemagne entre l'article 381, alinéa 2 (canal de Kiel) et l'article 327, alinéa 4 (voies d'eau intérieures) et les déductions qu'elle tire de cette comparaison.

Les Alliés admettent — sans se prononcer à cet égard — que l'Allemagne a le droit, pour motifs de neutralité, d'interdire le transit sur ses voies de navigation intérieures. Mais peut-on transporter ce régime des voies de navigation intérieures au canal de Kiel, comme fait l'Allemagne ?

La thèse allemande ne paraît pas admissible, car le régime des voies de navigation intérieures est essentiellement différent du régime du canal de Kiel.

On a vu que l'Allemagne (2) n'avait retenu entre les deux régimes que quatre différences. Une seule avait pour elle de l'importance : celle concernant l'admission des navires de guerre dans le canal de Kiel. Encore, s'atténuait-elle sensiblement du fait du caractère exceptionnel de ces navires.

---

(1) Plaidoirie de M. le Professeur Basdevant. Actes et Documents de la Cour. Série C. 3e session, p. 155.

(2) V. ci-dessus p. 52.

Bien des différences — dérivant de leur situation géographique respective — existent cependant entre les voies d'eau intérieures et le canal de Kiel. Nous les résumons, ci-dessous.

Voies d'eau intérieures	Régime stipulé en faveur des puissances signataires, d'une durée limitée.
	Sont seulement accessibles aux transports commerciaux.
	Il n'est pas spécifié pour quel temps la liberté de passage est stipulée.
Canal de Kiel	Régime stipulé en faveur de tout le monde, d'une durée illimitée.
	N'est pas seulement ouvert aux navires de commerce, mais l'est aussi aux navires de guerre.
	L'article 380 avec l'expression *toujours*, sur laquelle nous nous sommes expliqué, indique que le canal doit être *constamment* ouvert.

Pour épuiser la controverse, suivons l'Allemagne sur le terrain des applications de l'article 327 du traité. Examinon les conventions de l'Elbe, Dantzig et de Barcelone.

Dans ces trois conventions, les restrictions apportées au libre transit sont nettement limitées.

Pour l'Elbe, ces restrictions ne sont possibles que si une autre voie est fournie.

Pour Dantzig, ces restrictions sont, notamment, subordonnées à la condition de les notifier et de ne les appliquer que 48 heures après la notification.

Enfin, la convention de Barcelone spécifie qu'il n'est pas porté atteinte aux dispositions du traité de Versailles.

On remarquera que si dans ces conventions, des restrictions sont apportées à la liberté du transit, elles sont régulièrement et étroitement limitées. Or, aucune limitation de ce genre n'est faite pour le canal de Kiel. On ne saurait donc invoquer ces conventions pour dire — comme l'Allemagne nous invite à le faire — que l'interdiction de transit est toujours possible.

En définitive, malgré l'identité des termes de l'alinéa 4

de l'article 327, et de l'alinéa 2 de l'article 381, le régime des voies de navigation intérieure diffère profondément du régime du canal de Kiel. En raison de ces différences, il n'est pas possible d'admettre le même statut.

De quelque côté que l'on se tourne — soit vers le texte même de l'article 381 et l'interprétation qui peut en être donnée — soit vers la comparaison de cet article avec l'article 327 et les applications qui ont pu en être faites — on aboutit à la même conclusion : *aucune* exception au libre passage n'est prévue pour l'hypothèse de neutralité.

Le canal de Kiel devait donc rester librement ouvert à tous pendant la guerre russo-polonaise et l'empêchement mis au passage du « Wimbledon » était injustifié.

Telle est la conclusion à laquelle nous conduit la seule étude des textes du traité.

Mais le débat s'éleva singulièrement. Et les parties, cherchant dans le Droit International des règles favorables à leurs thèses respectives, invoquèrent des principes conformes à la solution qu'ils préconisaient.

C'est ainsi que les Alliés eurent recours au principe de libre navigation et que l'Allemagne fit appel aux notions de souveraineté et de neutralité.

Nous discuterons spécialement chacun de ces points de vue, afin de savoir si le Droit International confirme ou infirme la conclusion à laquelle nous avons abouti, à la suite de notre examen du Traité de Versailles.

CHAPITRE IV

Du principe de libre navigation

Le régime de liberté, qu'en conformité des textes du traité les Alliés veulent appliquer au canal de Kiel, est-il en harmonie avec le régime des canaux maritimes ?

Mais, tout d'abord, le canal de Kiel est-il un canal maritime ?

En tout cas, il présente des différences essentielles avec les canaux intérieurs. Il fait communiquer deux mers libres : la mer du Nord et la Baltique ; il joue un rôle commercial de premier plan et, enfin, le passage des navires y est pleinement libre.

Le fait de mettre en communication deux mers libres, donne déjà au canal de Kiel un caractère international. Les réels services qu'il rend à la navigation, en évitant le détour par les détroits danois, dont l'un, le Skagerrak, est assez dangereux, et l'autre, le Kattégat, peu profond, accentuent ce caractère. Le principe de libre navigation qui est appliqué au canal, consacre enfin son caractère international.

A l'origine, le canal de Kiel était bien une voie intérieure allemande. Construit par des allemands, avec des fonds allemands, sur territoire allemand, il avait un but essentiellement allemand (1). Les exigences du transit mari-

(1) Le canal de Kiel avait été construit dans un but stratégique.

time lui avaient d'ailleurs vite donné une importance commerciale grandissante. Aussi, les navires marchands n'avaient-ils pas tardé à y avoir accès. Bien mieux ! L'Allemagne avait fini par accorder des autorisations de passage aux navires de guerre qui se présentaient à l'entrée du canal.

Cette évolution, qui tendait à faire du canal de Kiel une voie maritime, devait être achevée par le Traité de Versailles qui permet le libre passage des navires de guerre, comme des navires de commerce.

Le caractère que pouvait avoir le canal avant le Traité de Versailles n'a, d'ailleurs, plus guère qu'un intérêt documentaire et historique. Mais il montre le changement qui se produisait insensiblement avant guerre dans son régime.

Désormais, le canal de Kiel doit donc être rangé parmi les voies maritimes, non seulement en raison de sa situation géographique et de son importance commerciale, mais encore et surtout depuis que la navigation y a été rendue libre (1).

Le caractère du canal avait d'ailleurs changé en même temps que se développait dans le monde entier le principe de libre navigation qui régit toutes les grandes voies maritimes du monde.

L'étude du régime des deux types de canaux maritimes : Suez et Panama, va nous fournir l'occasion de mettre ce principe en relief.

Voyons d'abord le canal de Suez.

Pour garantir le libre usage du canal de Suez, en tous

---

(1) Au cours de leurs plaidoiries les agents des puissances alliées montrèrent :

a) que les jurisconsultes allemands eux-mêmes prévoyaient le régime auquel le canal serait tôt ou tard soumis par suite du développement du principe de libre navigation.

b) qu'une fois le traité de Versailles conclu, les mêmes jurisconsultes avaient reconnu le changement introduit par le traité au régime du canal de Kiel.

temps à tous les Etats, un traité a été conclu le 29 octobre 1888 entre les puissances européennes. L'Allemagne est parmi les signataires.

En temps de guerre, comme en temps de paix, le canal est libre et ouvert à tout navire de commerce ou de guerre, sans distinction de pavillon. Aucune atteinte ne doit être portée au libre usage du canal qui ne doit jamais être assujetti à l'exercice du droit de blocus.

Aucun acte d'hostilité, ou aucun acte ayant pour but d'entraver la libre navigation, ne peut y être exercé. Les bâtiments de guerre doivent traverser dans le plus bref délai. Diverses autres conditions leur sont posées, mais le principe de libre navigation reste intact.

En toute circonstance qui menacerait la sécurité ou le libre passage du canal, les agents en Egypte des puissances signataires — chargés de veiller à l'exécution du traité — doivent faire connaître au gouvernement du khédive le danger reconnu, afin que celui-ci prenne des mesures propres à assurer la protection et le libre usage du canal. Ils réclameront notamment la suppression de tout ouvrage ou la dispersion de tout rassemblement qui, sur l'une ou l'autre rive, pourrait avoir pour but ou pour effet de porter atteinte à la liberté et à l'entière sécurité de la navigation.

Le Gouvernement Egyptien prendra, dans la limite de ses pouvoirs, les mesures nécessaires pour faire respecter l'exécution du traité (1).

Dans le cas où il ne disposerait pas de moyens suffisants, il devra faire appel au gouvernement Ottoman, qui prendra les mesures nécessaires. Les mesures qui peuvent être prises

(1) Depuis l'établissement du protectorat anglais sur l'Egypte l'autorité — en ce qui concerne le canal de Suez — est passée aux mains de l'Angleterre. Le transfert d'autorité a été accepté par l'Allemagne dans le traité de Versailles (art. 152).

ne doivent pas faire obstacle au libre usage du canal et l'érection de fortifications permanentes demeure interdite.

Voyons maintenant le canal de Panama.

En 1850, avait été conclu le traité Clayton-Bulwer, qui, prévoyant l'ouverture du canal de Panama, plaçait par avance le futur canal sous le contrôle commun de l'Angleterre et des Etats-Unis.

En 1901, le traité Clayton-Bulwer était abrogé par le traité Hay-Pauncefote. Les Etats-Unis devenaient les seuls maîtres, à charge pour eux *de neutraliser le canal et de lui appliquer le régime de liberté et d'égalité établi pour le canal de Suez.*

Peu après les Etats-Unis reconnaissaient l'Etat de Panama, qui venait de se constituer en Etat indépendant, en s'insurgeant contre la Colombie sur le territoire de laquelle se trouvait l'isthme qu'il s'agissait de percer.

Le 18 novembre 1903 ils signaient avec le nouvel Etat le traité Hay-Bunau-Varilla qui leur concédait le droit d'occuper une certaine zone de territoire pour la construction du canal moyennant finances. Les Etats-Unis acquéraient le droit de défendre le canal par la force et de construire des fortifications.

La République de Panama s'engageait à ne les troubler en rien dans l'occupation, l'exploitation et le contrôle du canal. Bref, les Etats-Unis ont sur le canal et ses abords tous les droits qu'ils auraient, s'ils en étaient souverains.

La liberté du transit est cependant aussi complète sur le canal de Panama que sur le canal de Suez.

Pour éviter la déduction logique que comporte la comparaison des trois canaux maritimes (Suez, Panama et Kiel) l'Allemagne part à la recherche de divergences entre leurs statuts juridiques. Et effectivement elle trouve des différences. Mais pouvait-il en être autrement ? Chaque statut ne correspond-il pas à des circonstances particulières ?

On a pu se rendre compte des différences existant entre ces canaux par l'exposé que nous avons fait des traités par lesquels furent élaborés leurs statuts. On peut notamment relever entre les trois canaux le fait que la neutralisation a été édictée pour les canaux de Suez et de Panama et qu'il n'en est pas question pour le canal de Kiel. Voilà une différence qui peut apparaître importante. Elle ne fait pourtant que répondre à une situation spéciale.

Reportons-nous, en effet, aux époques où les conventions relatives aux divers canaux furent signées.

Le canal de Suez traversait le territoire d'une puissance faible : l'Egypte. Aussi les Hautes parties contractantes avaient-elles convenu dans la convention de 1888 qu'elles ne porteraient aucune atteinte au libre usage du canal en temps de guerre comme en temps de paix.

Une telle disposition ne pouvait trouver place dans le Traité de Versailles car l'Allemagne — riveraine du canal de Kiel — est capable de pourvoir elle-même à sa défense en cas d'hostilité contre le canal.

La neutralisation existe aussi pour le canal de Panama.

L'Allemagne s'en étonne. Peut-on prétendre, dit-elle, que les Etats-Unis sont une puissance faible comme l'Egypte ? Ne peuvent-ils pas défendre eux-mêmes — comme l'Allemagne doit le faire pour Kiel — la sécurité du canal ?

La question ainsi posée est mal posée. En effet, lorsque le principe de la neutralité du canal de Panama fut consacré en 1901 par le traité Hay-Pauncefote le gouvernement américain n'avait acquis aucun droit territorial sur la zone du canal de Panama. Son acquisition date du traité Hay-Bunau-Varilla en 1903. A la date de la neutralisation — c'est-à-dire en 1901 — le riverain était bel et bien un pays faible : la Colombie (1).

(1) A cela l'Allemagne répond en disant que le traité Hay-Pauncefote est basé sur « la supposition » que les Etats-Unis seront en possession territoriale des deux côtés du canal.

La neutralisation des canaux de Suez et de Panama s'explique donc de la même façon et cette explication fait comprendre l'absence de règles à ce sujet dans le traité de Versailles.

Bien que les stipulations relatives à la neutralisation ne soient pas identiques pour Suez et Panama, aucun des traités régissant ces canaux ne porte atteinte au principe de libre navigation.

Voilà pour les traités.

Mais quelles furent les applications de ces traités en cas de neutralité ?

Le canal de Suez fut ouvert à tous les navires et même aux transports de contrebande de guerre pendant toute la guerre russo-japonaise. Il n'y eut jamais de difficultés sur ce point malgré le défaut de précision des textes à cet égard.

Durant la dernière guerre, le canal de Panama fut ouvert à la navigation dans les mêmes conditions. Par une proclamation en date du 13 novembre 1914, les Etats-Unis fixèrent de quelle façon ils entendaient maintenir la neutralité du canal de Panama dans la guerre à laquelle ils n'avaient pas encore pris part. La liberté de navigation du canal fut maintenue intacte. Elle s'appliqua non seulement aux navires de commerce mais encore aux navires de guerre, aux transports belligérants. Les Etats-Unis admirent même cette liberté pour les prises de guerre alors qu'ils ne voulaient pas les recevoir dans les ports américains pour ne pas manquer a la neutralité.

De ce que les Etats-Unis autorisèrent le transport de contrebande de guerre, l'Allemagne tire un argument inattendu :

« Les Etats-Unis ont permis ce transport, dit-elle. Ils auraient tout aussi bien pu le prohiber. »

Et l'Allemagne de dire que l'attitude de l'Amérique

constituait un appui pour sa thèse, parce qu'ayant réglé le régime du canal de sa propre initiative.

Le Gouvernement américain n'avait cependant pas eu les soi-disant scrupules que l'Allemagne invoquait pour restreindre la liberté de navigation. En la circonstance les Etats-Unis appliquèrent un principe de liberté comme il devait être appliqué, c'est-à-dire, avec un esprit large.

Dans cet ordre d'idées l'Allemagne pouvait encore prendre exemple sur la grande République américaine sur un autre point.

On sait que les Etats-Unis appliquent avec une rare fermeté les lois sur la prohibition des boissons alcooliques. L'acte du 28 octobre 1919 a étendu la prohibition au canal de Panama. Il est interdit d'y importer des boissons alcooliques. Mais jamais il n'est venu à l'idée du gouvernement américain d'assimiler le transit à l'importation. Jamais le transit des boissons alcooliques ne fut interdit.

C'est pourtant cette assimilation et cette interdiction que fit l'Allemagne pour refuser le passage du canal de Kiel au « Wimbledon ».

L'attitude des Etats-Unis est en frappant contraste avec celle de l'Allemagne. Les Etats-Unis guident leurs actes sur le maintien de la liberté du transit par le canal de Panama. Les actes de l'Allemagne sont, par contre, inspirés par le désir de restreindre cette liberté.

Pour illustrer encore le principe de l'intangibilité de la liberté de navigation, même en cas de neutralité, l'exemple du régime adopté par le traité de Lausanne pour les détroits du Bosphore et des Dardanelles peut être cité :

« En temps de guerre la Turquie restant neutre.

« Complète liberté de navigation et de passage, de jour et de nuit. Les droits et devoirs de la Turquie, comme Puissance neutre, ne sauraient l'autoriser à prendre aucune mesure susceptible d'entraver la navigation dans les détroits dont les eaux et l'atmosphère doivent rester entièrement

libres, en temps de guerre la Turquie étant neutre, aussi bien qu'en temps de paix (1) ».

Il est vrai que l'Allemagne n'admet pas la comparaison des détroits avec le canal de Kiel car, dit-elle, les détroits des Dardanelles constituent, le seul accès à la mer, ce qui n'est pas le cas pour Kiel.

Il reste tout de même de cette étude du principe de libre navigation que la liberté est admise pour toutes les voies maritimes et qu'elle est appliquée sans restriction.

Le régime de pleine liberté que nous avions admis pour le canal de Kiel est donc bien en harmonie avec le régime des canaux maritimes.

---

(1) Annexe au traité de Lausanne. Règles pour le passage des navires et aéronefs de commerce et des bâtiments et aéronefs de guerre dans les détroits, §1, alinéa b.

CHAPITRE V

Souveraineté et neutralité

Si l'interprétation des textes du traité se retourne contre l'Allemagne et si l'étude des régimes des canaux maritimes met la thèse allemande en opposition avec le principe générale de libre navigation, l'Allemagne croit trouver, dans la souveraineté de l'Etat, l'argument capital de nature à donner du statut du canal de Kiel des explications conformes à ses prétentions.

La souveraineté évoque le pouvoir qui appartient à une nation de vivre et de s'organiser sans que les gouvernants des autres Etats apportent aucune entrave à son développement. Un Etat souverain a le droit de veiller à sa conservation, de prendre toutes les précautions destinées à garantir son existence contre les dangers qui le menacent, enfin et surtout de régler, comme il l'entend, son organisation politique.

Vue de l'intérieur, l'autorité de l'Etat sur ses sujets n'apparaît limitée que par les tempéraments apportés par le Droit public à la puissance étatique. On peut dire que l'Etat est souverain.

Vue de l'extérieur, l'autorité présente un tout autre aspect. L'Etat n'a plus d'ordres à donner car sa puissance échoue à ses frontières ; mais il n'a pas non plus d'ordres à recevoir. La coexistence des Etats rend obligatoire une tolérance mu-

tuelle qui fait un devoir pour chaque Etat de ne pas s'immiscer dans les affaires des autres.

Toutefois cette souveraineté est en quelque sorte négative. En effet, si un Etat ne subit pas l'autorité de ses voisins, il ne peut pas davantage exercer d'autorité sur eux.Mais en fait l'inégalité de puissance influe sensiblement sur leur souveraineté.

Cette notion est d'ailleurs fortement combattue car elle abrite souvent un égoïsme dangereux.

Alors que dans la condition actuelle des sociétés l'autonomie absolue des volontés n'est pas concevable et que l'ordre légal fait plier les intérêts particuliers devant l'intérêt général, les Etats dans leurs relations en sont toujours à la phase d'individualisme.

Alors que l'autonomie des individus est reléguée dans le passé, l'autonomie des Etats est une des règles essentielles du Droit International.

Aucune autorité supérieure commune ne préside aux rapports des Etats. En un mot, c'est l'anarchie prise dans son sens littéral. Aussi comprend-on que l'on ait cherché à battre en brèche cet individualisme interétatique.

Déjà, le droit international traditionnel admettait certaines restrictions résultant notamment de l'exterritorialité et des immunités de juridiction.

La création de la Société des Nations a-t-elle eu pour conséquence de restreindre la souveraineté des Etats ? On pourrait le croire, en raison surtout des limitations apportées au droit de faire la guerre. Mais c'est par un acte de sa libre souveraineté qu'un Etat adhère à la Société des Nations et accepte toutes les obligations que comporte cette adhésion.

Sa souveraineté n'est donc limitée que par lui-même. Il en est d'ailleurs ainsi chaque fois qu'un Etat signe un traité avec un autre. Aussi, malgré les engagements qui peuvent être pris par un Etat, soit en adhérant à la Société des Na-

tions, soit en faisant appel à la Cour Permanente de Justice Internationale, soit en s'obligeant par un traité, sa souveraineté reste entière puisque, ce faisant, il agit dans la plénitude de sa liberté.

Au surplus, la meilleure garantie réside dans le profond désir dont est animé le Pacte de la Société des Nations de sauvegarder la souveraineté qui reste donc un des concepts fondamentaux du Droit International.

Aussi l'Allemagne pouvait-elle tout naturellement tenter d'y recourir pour essayer de justifier sa conduite dans l'affaire du « Wimbledon ».

La souveraineté de l'Allemagne sur le canal de Kiel est absolue, proclame le représentant du Gouvernement allemand. Et il en trouve la preuve dans le fait suivant : Lors de l'élaboration du Traité de Versailles, une commission internationale avait été prévue en cas de manquement de la part de l'Allemagne. Bien que cette commission n'eût qu'un caractère temporaire, l'Allemagne estime que ses pouvoirs auraient été certainement prorogés. Or, l'existence de cette commission portait atteinte à la souveraineté allemande. Il est donc essentiel pour l'Allemagne qu'elle ait disparu devant les objections qui furent présentées aux Alliés et qui furent déterminantes puisqu'elles eurent pour résultat de faire abandonner le projet.

A l'appui de ses dires, l'agent du Reich invoque une note de la Conférence des Ambassadeurs du 18 novembre 1920 qui déclare ne pas mettre en question les droits de souveraineté appartenant au Gouvernement allemand sur le canal de Kiel.

« Or, la neutralité, poursuit-il, constitue une partie essentielle de la souveraineté des peuples... Une restriction de la neutralité, pour l'avenir, est incompatible avec l'idée morale et avec la conception juridique de la souveraineté.

Du point de vue moral, on ne peut pas être lié à l'avance. La liberté de conscience exige que l'on soit libre. Se lier à

l'avance, à cet égard, supposerait la suspension de la responsabilité pour soi-même et de la responsabilité devant Dieu » (1).

C'est en se basant sur ces considérations que l'Allemagne dit de cette souveraineté « qu'elle constituait un droit tout personnel et imprescriptible et même un droit inaliénable (2).

Toutefois, l'Allemagne se défend de faire découler de sa souveraineté le droit d'accorder ou de refuser à son gré le droit de passage dans le canal, mais elle soutient qu' « en vertu de ce droit de souveraineté, elle n'a pas perdu par l'article 380 ses droits comme Etat neutre ». (Duplique allemande, page 5).

Pour l'Allemagne souveraineté et neutralité s'enchaînent logiquement. Ces deux notions lui apparaissent étroitement unies. C'est ainsi que le contremémoire allemand dans sa page 8, dit aussi de la neutralité qu'elle n'est pas un droit ordinaire et qu'elle est « un droit tout personnel et imprescriptible qu'un Etat ne saurait s'engager d'avance à ne pas exercer ».

Au surplus, toute servitude internationale est limitée par l'obligation pour l'Etat bénéficiaire de respecter les droits vitaux de l'Etat grevé, Or il était d'un intérêt vital, pour l'Allemagne, de faire respecter sa neutralité.

En conséquence, elle pouvait prendre toutes mesures utiles pour la sauvegarder. Et le Gouvernement allemand émet dans la duplique une affirmation analogue à celle que nous avons relevée pour la souveraineté et la neutralité. Il déclare que le droit d'interdire le transit « découlant de la neutralité est par sa nature même un droit tout personnel et

---

(1) Plaidoirie de M. Schiffer. Actes et Documents de la Cour, série C, 3e session, p. 326.

(2) Plaidoirie de M. Schiffer. Actes et Documents de la Cour, série C, 3e session, p. 326,

imprescriptible. Il serait incompatible avec l'esprit de vraie neutralité qu'en temps de paix une puissance puisse a priori et pour le cas de guerre où elle ne participerait point, s'engager, et celà même pour tous les cas de guerre, de façon obligatoire et valable en droit, à ne point faire usage des pouvoirs que lui confère sa neutralité, tels que de permettre l'exportation de contrebande ou d'autoriser des navir guerre à prolonger leur séjour dans ses ports au delà des délais usuels. De tels arrangements devraient être considérés comme non obligatoires, c'est seulement de cette façon que reste intact le principe de la neutralité ». (Duplique allemande, page 9).

Aussi l'Allemagne prétend-elle qu'elle était en droit d'édicter des ordonnances interdisant l'exportation et le transit des munitions de guerre. Leur application au « Wimbledon » qui transportait des munitions à destination de la Pologne était légitime et l'empêchement mis au vapeur de passer par le canal de Kiel était justifié....

Ainsi raisonne l'Allemagne.

Que vaut ce raisonnement et que vaut spécialement l'argument de la Commission internationale ?

La rédaction primitive de l'alinéa 1er de l'article 386 du Traité de Versailles était la suivante :

« Au cas de violation d'une des dispositions des articles 380 à 386 ou en cas de désaccord sur l'interprétation de ces articles, toute Puissance intéressée pourra faire appel à la juridiction instituée dans ce but par la Société des Nations *et pourra demander la constitution d'une Commission internationale* » (1).

A la suite d'observations présentées par la délégation allemande à la Conférence de la Paix, les Puissances Alliées acceptèrent de supprimer la disposition relative à la faculté

(1) C. f. texte définitif, V, ci-dessus p. 46.

de demander une Commission internationale. Mais dans leur réponse aux observations de l'Allemagne, les Alliés spécifièrent que le canal de Kiel devait être désormais ouvert à la navigation internationale afin de donner, au bénéfice de tous, un accès plus facile à la Baltique.

Si le principe de la Commission avait été maintenu, c'est la Cour de Justice elle-même qui aurait dit s'il y avait lieu de constituer ladite Commission. Le régime du canal serait resté le même. L'institution de la Commission aurait seulement apporté un changement dans les modalités d'application du régime.

On ne voit pas comment la suppression de cette Commission a pu sauvegarder la souveraineté de l'Allemagne sur le canal de Kiel qui n'est d'ailleurs pas mise en cause par les parties demanderesses.

Sans se prononcer sur le fond de cette question, celles-ci acceptent le maintien de la souveraineté pour la facilité de la discussion.

Au surplus, l'Allemagne n'invoque la souveraineté que pour recourir à la neutralité.

Pour la neutralité comme pour la souveraineté, il s'agirait d'un droit tout personnel, imprescriptible et inaliénable. L'Allemagne l'affirme à plusieurs reprises....

« .....Mais nous n'en trouvons pas la preuve. Aucune autorité n'est invoquée pour l'appuyer ; aucun précédent ne vient nous fournir quelque justification de son bien-fondé » fit remarquer M. le professeur Basdevant dans sa plaidoirie (1).

Ce droit tout personnel, imprescriptible et inaliénable va-t-il faire fléchir les obligations assumées par l'Allemagne ? C'est la prétention du Gouvernement allemand.

En somme, il y a conflit entre l'obligation née de l'arti-

---

(1) Actes et Documents de la Cour, série C., 3e session, p. 186.

cle 380 du Traité de Versailles et la position résultant de l'interdiction du transit des munitions pour motifs de neutralité.

Quelles en sont les conséquences ?

Juridiquement l'Etat personnifie la nation. C'est une personne morale. Comme telle, elle a des droits à exercer et des devoirs à remplir. Le Droit International en distingue deux espèces :

1° Les droits et devoirs absolus ou fondamentaux.
2° Les droits et devoirs relatifs ou conventionnels.

Les premiers découlent de l'existence même de l'Etat. Les seconds sont ceux qui résultent des stipulations d'un traité.

L'Allemagne prétend que comme elle a conservé sa souveraineté sur le canal de Kiel, elle a le droit d'y exercer son autorité administrative vis-à-vis de tous.

Mais elle peut exercer cette autorité à charge pour elle de se conformer aux stipulations de l'article 380. Cet article établit un rapport d'obligation.

En vertu de ce rapport d'obligation, une partie (l'Allemagne) doit laisser toujours libres et ouverts le canal de Kiel et ses accès sur un pied de parfaite égalité aux navires de guerre et de commerce de toutes les nations en paix avec elle.

Par ce rapport d'obligation, l'autre partie (les Alliés) a le droit d'exiger la prestation due par l'Allemagne.

Le droit de souveraineté — qui est à la base de l'argumentation allemande — est absolu.

Le devoir de prestation — conséquence du Traité de Versailles — est relatif.

Or, le titulaire de droits absolus peut accorder à d'autres par conventions des droits relatifs. L'Allemagne peut donc exercer son autorité administrative grâce à son droit de sou-

veraineté, mais elle doit en même temps remplir les obligations qu'elle a assumées dans le traité de Versailles.

Voilà pour la souveraineté ; mais on sait que cette notion ne sert que d'introduction à celle de neutralité, laquelle — au regard de l'Allemagne, — a le pouvoir de faire échec aux dispositions du traité.

Que penser de cette prétendue puissance des règles de neutralité ?

Nous nous demanderons d'abord s'il y avait pour l'Allemagne une obligation de neutralité lui faisant un devoir d'interdire le transit, par le canal de Kiel, de munitions à destination d'un belligérant.

Les conventions de La Haye nous fournissent une précieuse indication à cet égard. L'article 7 de la 13e convention du 18 octobre 1907 déclare qu' « une puissance neutre n'est pas tenue d'empêcher l'exportation ou le transit pour le compte de l'un ou l'autre des belligérants, d'armes, de munitions, et en général de tout ce qui peut être utile à une armée ou à une flotte ».

Aussi l'Allemagne admet dans la duplique (page 9) qu'il n'y a pas d'obligation pour un Etat neutre d'interdire le passage de matériel de guerre. Si elle l'interdit, c'est en vertu de sa propre autorité.

A défaut d'obligation, la qualité d'Etat neutre conférerait-elle le droit de se soustraire au principe de libre navigation posé par l'article 380 du Traité ? L'Allemagne répond affirmativement. A ce principe de libre navigation elle oppose ce droit tout personnel, imprescriptible et inaliénable, qui paraît être la pierre de touche de sa thèse.

« La possibilité de développer le commerce et les libres échanges est grande ; mais il y a aussi des possibilités d'un autre ordre qu'il faut considérer, c'est la liberté des peuples,

le droit de libre détermination qui est la base morale pour le développement des nations ». (1).

Imprescriptible et inaliénable est ce droit personnel ? Imprescriptible ? Qu'importe ! Le débat ne porte pas sur la prescription.

Inaliénable ? C'est à voir.

On sait que les canaux maritimes sont librement ouverts à tous, même en cas de neutralité des Etats souverains locaux. Ni dans la convention relative à Suez, ni dans la convention relative au Panama, nous n'avons trouvé trace d'une prérogative d'Etat neutre inaliénable. Dans l'un et l'autre cas, nous avons, au contraire, constaté que cette soi-disant prérogative était aliénée.

Loin d'être restreint, l'accès de ces canaux reste libre en temps de neutralité. Les exemples de Suez et de Panama prouvent donc que le principe de libre navigation n'est pas incompatible avec l'exercice des droits de souveraineté et de neutralité.

Rappelons-nous aussi le régime des détroits consacré par le traité de Lausanne. La Turquie, pourtant jalouse à l'extrême de toutes ses prérogatives, a admis le libre accès des détroits du Bosphore et des Dardanelles en temps de guerre, la Turquie restant neutre.

Ainsi la prérogative d'Etat neutre inaliénable ne figure nulle part, sauf dans la thèse allemande.

Les obligations conventionnelles du Traité de Versailles ne peuvent donc pas disparaître devant une prétendue prérogative qui n'apparaît que comme un artifice de controverse. Après les détours que cette controverse nous a fait faire, nous sommes ramené à notre point de départ, c'est-à-dire au Traité de Versailles dont l'article 380 proclame la liberté de navi-

---

(1) Plaidoirie de M. Schiffer. Actes et Documents de la Cour, série C, 3e session, p. 356.

gation des navires de guerre belligérants dans le canal de Kiel (1).

L'Allemagne ne conteste pas la liberté pour ces navires. «A fortiori» devrait-elle ne pas la contester pour les navires de commerce. En effet, le passage de navires de guerre belligérants, c'est à proprement parler l'utilisation d'un territoire neutre pour des entreprises militaires. Et cette utilisation est formellement interdite par un principe général de Droit International.

Comment se fait-il qu'en l'espèce, le passage de navires de guerre belligérants n'affecte pas la neutralité de l'Allemagne ? Comment expliquer que le principe de libre navigation ne soit pas dans ce cas mis en échec par les droits personnels imprescriptibles et inaliénables chers à cette Puissance ?

C'est que le Traité de Versailles contredisant l'affirmation allemande accorde le libre passage à ces navires par un texte formel.

C'est même là un droit nécessaire, parce que le canal de Kiel est, ainsi que nous l'avons montré, une voie maritime

---

(1) Pour le représentant du Reich les rédacteurs du Traité de Versailles ont considéré le canal de Kiel d'une part comme une voie de navigation libre, d'autre part, comme une voie de navigation intérieure. « C'est pourquoi, dit-il, on avait d'abord projeté de créer une Commission mais on abandonna le projet. On songea alors à la neutralisation du Canal mais il n'y fut pas donné suite. Voilà la raison pour laquelle on conserva la prescription rudimentaire concernant les vaisseaux de guerre ». Plaidoirie de M. Schiffer. Actes et Documents de la Cour. Série C. 3e session, p. 333.

Ainsi la clause formelle de libre navigation pour les navires de guerre n'est plus pour M. Schiffer qu'une prescription rudimentaire, qu'une situation très intéressante pour l'étude mais sans résultats pratiques.

Sonder de vagues intentions pour faire une supposition gratuite : Voilà au premier chef une méthode audacieuse !

internationale. Il n'est pas possible de faire la guerre sans utiliser les canaux maritimes qui veuvent être considérés comme un prolongement de la haute mer. La neutralité ne donne pas à un Etat neutre le droit de fermer ces canaux dont l'usage — à caractère international — ne saurait être livré au bon plaisir de l'Etat souverain local.

La notion de neutralité que l'Allemagne avait intimement liée à celle de souveraineté pour en faire la clef de voûte de sa thèse ne saurait donc trouver application en la matière.

L'idée maîtresse de l'argumentation allemande apparaît désormais sans fondement.

Le canal de Kiel est devenu une voie maritime internationale par une évolution lente mais continue qui a trouvé son aboutissement logique dans le régime de liberté proclamé par le Traité de Versailles.

Dès lors, le vapeur « Wimbledon » aurait dû passer librement par le canal de Kiel. L'empêchement mis à son passage était donc injustifié.

CHAPITRE VI

L'Allemagne était-elle toujours en position de neutralité ?

La conclusion à laquelle nous venons d'aboutir est qu'en sa qualité de neutre dans la guerre russo-polonaise, l'Allemagne n'avait pas le droit d'interdire le passage du « Wimbledon ». Mais lors de cette interdiction qui se place à la date du 21 mars 1921, l'Allemagne était-elle même toujours en position de neutralité ?

Au moment de l'arrêt du vapeur, la situation entre la Russie et la Pologne était la suivante :

Le traité préliminaire de paix avait été signé le 12 octobre 1920. Il était entré en vigueur par l'échange des ratifications le 2 novembre 1920. Le Traité définitif avait été signé à Riga, le 18 mars 1921.

Trois jours après avait lieu l'incident du « Wimbledon ». A cette époque, le traité de Paix définitif était donc un fait accompli, mais les ratifications ne devaient être échangées que le 30 avril 1921.

A la date du 21 mars 1921, par suite de l'entrée en vigueur du Traité préliminaire de Paix, la guerre avait-elle pris fin ? Si oui, la fin de la guerre avait entraîné la fin de la neutralité et l'Allemagne n'avait pas le droit d'invoquer pour interdire l'accès du canal de Kiel au « Wimbledon », une position de neutralité qui n'avait plus de raison d'être.

Mais à la question de savoir si le Traité préliminaire de Paix avait amené la Paix entre Russes et Polonais, nous ne

pourrons répondre, qu'après avoir consulté la Doctrine et la Pratique dont nous comparerons ensuite les enseignements aux clauses du traité dont il s'agit de déterminer les conséquences.

Comment la Paix peut-elle être réalisée ?

Calvo nous indique trois moyens (1) :

1° La cessation de fait des hostilités de la part des belligérants et la reprise entre eux des relations qui existaient avant la guerre.

2° La soumission absolue de l'un des Etats belligérants à l'autre par suite de conquête et d'absorption.

3° La conclusion d'un traité général et formel de paix.

D'ores et déjà, retenons que la conclusion d'un traité de Paix n'est pas le seul moyen d'introduire la Paix. Mais, nous dit Calvo, « l'usage consacré veut que les belligérants quand ils entendent mettre fin à la guerre, fassent une déclaration expresse pour constater la cessation des hostilités. Toutefois, comme il n'existe à cet égard aucune obligation impérative, ils peuvent par une espèce de convention tacite suspendre de fait tout acte de guerre et rétablir immédiatement entre eux des relations d'amitié et de bonne intelligence ».

Des trèves peuvent ainsi intervenir entre belligérants. Jadis la Porte — pour des raisons religieuses — croyait ne devoir conclure que des trèves avec les puissances chrétiennes. Depuis que les Turcs sont entrés dans le concert européen, ils n'hésitent plus à contracter des traités de paix perpétuelle. Mais sous le régime des trèves, la Paix régnait cependant sans conteste.

De Martens dans son Précis du Droit des Gens (2) constate que « lorsqu'une trève générale est conclue pour nom-

(1) Calvo. Dre de Droit International public. Tome II, p. 43.
(2) De Martens. Précis du Droit des Gens. Tome II, p. 221 et 222.

bre d'années, elle ne diffère presque plus d'un traité de paix, si ce n'est que, dans la théorie, les traités de paix terminent définitivement et pour toujours les différends pour lesquels on en est venu à la guerre ,tandis que, la trève échue, on est en droit de recommencer encore pour le même motif » .

En principe, il n'est donc pas besoin d'un traité pour faire régner la Paix.

M. Paul Fauchille dans son Traité de Droit International public (1) donne quelques exemples de guerres terminées sans conclusion de traités formels. Ainsi se termina en 1720 la guerre entre la France et l'Espagne. Se termina aussi en 1824 par cessation d'hostilités, sans traité de paix, la guerre entre l'Espagne et ses colonies révoltées, commencée en 1810. De même enfin la guerre entre la France et le Mexique.

Au surplus, Calvo cite un cas « où un Traité de Paix n'est pas indispensable, c'est celui de la retraite ou de l'expulsion d'un envahisseur, car alors il y a un résultat matériel acquis, le territoire momentanément occupé est définitivement affranchi ». Quoiqu'ayant victorieusement repoussé l'invasion russe, le Gouvernement polonais conclut cependant un traité avec le Gouvernement des Soviets.

En pratique, en effet, les puissances en guerre agissent ainsi afin d'obvier aux inconvénients qui résultent de l'absence de traités. C'est pourquoi les représentants des Gouvernements russe et polonais entamèrent des négociations qui aboutirent à la conclusion d'un traité préliminaire. Une convention d'armistice y fut annexée. La conclusion du Traité définitif intervint dans la suite.

Mais pourquoi conclut-on deux traités ?

De Martens nous le dit :

« Lorsqu'on est d'accord sur toutes les conditions de la

(1) Tome II. Guerre et Neutralité, p. 1029.

paix à l'égard des diverses puissances qui y auront part, rien n'empêche d'en venir d'abord à la signature du Traité définitif. Mais lorsqu'on n'est d'accord que sur les points essentiels, que cependant il reste encore quelques points sur lesquels on espère s'arranger, on peut se voir engagé à signer un « traité préliminaire de paix ». Quelquefois ces traités ne sont qu'un minute abrégée des points essentiels tandis que dans d'autres cas, on y retrouve toute la forme usitée dans les traités définitifs. Mais l'un et l'autre genre de traité préliminaire après avoir été signé et ratifié, est dès lors obligatoire, indépendamment du sort du traité définitif, à moins qu'on ne soit expressément convenu du contraire ; ce qui changerait alors le traité préliminaire en un simple projet » (1).

Calvo est d'accord avec de Martens.

« Dans la plupart des cas, dit-il, de nombreux pourparlers et travaux préparatoires retardent la signature du traité de paix définitif, alors, afin d'assurer immédiatement le rétablissement de la paix, on a recours aux préliminaires de paix.

Ces préliminaires ne sont souvent qu'un sommaire abrégé des stipulations essentielles de la paix définitive ; mais souvent aussi ils prennent la forme de véritables traités » (2).

Pour que les préliminaires rétablissent l'état de paix, ils ne doivent pas être de simples promesses de conclure le traité définitif. Ils doivent contenir des clauses ayant un effet immédiat et de nature à faire régner la Paix, faute de quoi ils se confondraient avec l'armistice dont le seul but est de suspendre les hostilités pour un temps déterminé.

---

(1) De Martens. Principes du Droit des Gens. Du rétablissement de la paix, p. 195 et 196.

(2) Calvo, Dre de Droit International public, T. II, p. 45.

Les préliminaires dont l'Histoire nous fournit maints exemples ont-ils vraiment rétabli la Paix ?

M. le professeur Basdevant, dans sa plaidoirie cita notamment des traités conclus entre les Etats sud-américains dans la première moitié du XIX[e] siècle. En raison des difficultés que soulève dans ces pays la conclusion de la Paix, « un traité préliminaire qui règle l'essentiel rétablit la paix et contient entre autres choses la promesse de conclure un traité définitif, lequel interviendra plus tard ». C'est ainsi que le traité préliminaire de paix entre la Bolivie et le Pérou du 25 avril 1831 « a très nettement le caractère d'un traité rétablissant la paix ». Néanmoins, il stipule qu'on signera ultérieurement des « traités définitifs de paix, d'amitié et de commerce ». Ils furent effectivement signés six mois après.

Les préliminaires signés à Versailles le 26 février 1871 retiendront particulièrement notre attention.

Qu'avait fait la Suisse neutre pendant la guerre ? Par une convention en date du 1[er] février avec un général français, elle avait admis des troupes françaises en Suisse. Or dès que les préliminaires de paix eurent été ratifiés, la Suisse fit rentrer en France les troupes auxquelles elle avait donné l'hospitalité pendant la guerre.

C'est donc que la Suisse considérait que les préliminaires avaient rétabli la Paix, car tant que dure la guerre, un Etat neutre doit conserver les troupes qui ont pu être internées sur son territoire.

Qu'avaient fait aussi la France et l'Allemagne au lendemain du 2 mars 1871, date de l'entrée en vigueur des préliminaires ?

Les deux pays — se considérant désormais en état de paix — avaient aussitôt repris les relations postales. Ils avaient aussi décidé que les prises, jugées après le 2 mars 1871, seraient restituées.

Mais pour que des préliminaires rétablissent la Paix —

comme ceux signés en 1871 l'avaient rétablie — il faut encore, répétons-le, qu'ils contiennent des clauses ayant un effet immédiat sur les relations des pays.

Les préliminaires de Riga remplissaient-ils cette condition ?

*
* *

Avant d'examiner le traité préliminaire signé à Riga le 12 octobre 1920, il convient de rappeler qu'à ce traité était annexée une convention d'armistice qui prévoyait une dénonciation après un préavis de 48 heures.

Cette dénonciation paraît rendre bien précaires les relations des deux Pays. Aussi l'Allemagne en tire argument pour souligner toute la fragilité des rapports existant à cette époque entre la Pologne et la Russie, fragilité incompatible avec une véritable paix.

Ce point de vue est-il justifié ?

Il est à remarquer qu'il était indispensable de conclure une convention d'armistice par suite de la longueur du front sur lequel les opérations étaient engagées. On sait qu'un armistice a pour effet de suspendre les hostilités. En raison même du caractère de cette convention, il était tout naturel qu'une clause envisageât comment l'armistice pouvait prendre fin. Il ne fallait pas laisser la Paix à la merci d'un quelconque incident local. Il fallait préciser quelles circonstances suffisamment graves pouvaient entraîner une reprise des hostilités.

La convention d'armistice prévoyait tout cela.

Elle le prévoyait, sans porter atteinte aux clauses distinctes du Traité préliminaire dont nous allons maintenant chercher à dégager l'esprit.

Entre autres stipulations, le Traité préliminaire comportait la détermination des frontières, la restitution des pri-

sonniers de guerre (1) et une déclaration par laquelle les deux Gouvernements se garantissaient réciproquement de respecter leur souveraineté et s'engageaient à ne pas soutenir les entreprises politiques ou militaires dirigées contre l'un d'entre eux.

Il s'agit là de clauses emportant effet immédiat et ayant pour but de rétablir les relations pacifiques entre la Pologne et la Russie. Il y a notamment l'obligation de garantie qui suppose que désormais la Paix règne entre les deux pays.

Mais à côté de ces stipulations, il en existe d'autres d'un ordre différent. Si celles-là sont définitives, celles-ci ne sont que des promesses de conclure. Et le Gouvernement allemand fait particulièrement état des dernières.

Il n'est pas contestable que dans une série d'articles ne figurent que des *engagements à insérer* certaines dispositions. C'est ainsi que la Pologne et la Russie s'engagent à insérer dans le Traité de Paix des dispositions concernant soit la nationalité, soit la civilisation nationale, soit l'amnistie, soit le réglement et la liquidation des comptes, etc. C'est ainsi que les deux parties contractantes s'engagent à entamer des pourparlers relatifs à diverses conventions (commerce, navigation, santé, communications, postes et télégraphes, etc.)

Sans doute ! Mais il y a aussi — on le sait — les clauses définitives que nous avons indiquées. Si les deux parties avaient été d'accord sur tous les points, il eût été complètement inutile de conclure un traité préliminaire.

Pourquoi ne signe-t-on pas immédiatement le traité définitif ?

Avec de Martens, nous dirons que c'est parce que l'on

---

(1) Sur ce point l'Allemagne déclare que les préliminaires n'envisagent que la création d'une Commission pour régler cette question.

n'est d'accord que sur les points essentiels et qu'il reste des points sur lesquels on espère s'arranger.

Les préliminaires de Riga répondaient à cette nécessité. Ils réglaient d'abord l'essentiel. La fixation des frontières et la cessation de toute activité hostile étaient bien, par exemple, des points essentiels sans lesquels il n'y avait pas de paix possible.

Ils posaient ensuite des jalons en vue du réglement des points en suspens. L'amnistie, les conventions commerciales, sanitaires ou autres étaient bien, par exemple, des points secondaires qui — même s'ils n'étaient pas immédiatement réglés — n'affectaient pas l'état de paix.

— Mais pourquoi l'article premier du Traité définitif stipule-t-il que les hostilités ont pris fin ?

Le représentant allemand s'empare de cet article et en déduit qu'en réalité ce n'est qu'avec sa rédaction « que les hostilités ont vraiment pris fin ».

On a pourtant vu que des relations essentiellement pacifiques étaient entretenues entre la Pologne et la Russie depuis l'entrée en vigueur du traité préliminaire.

Comment expliquer cette contradiction ?

Il ne faut pas attacher une trop grande importance audit article premier du Traité définitif. Et n'existerait-il pas que la Paix serait malgré tout rétablie !

Prenons-nous le traité de Francfort en exemple ? Où est-il dit que la Paix est rétablie entre la France et l'Allemagne ? Nulle part et les préliminaires de Versailles étaient aussi muets sur ce point. Il n'empêche que la guerre avait bien cessé entre la France et l'Allemagne.

Les termes de l'article premier du Traité définitif — étant ainsi ramenés à leur véritable portée — ne sauraient nous

faire oublier la réalité. Or, en l'espèce, la réalité, c'est que par des clauses à effet immédiat le Traité préliminaire a rétabli la Paix.

Et la conséquence a été de faire disparaître la neutralité allemande.

L'Allemagne n'était donc plus neutre lorsque le « Wimbledon » se présenta à l'entrée du canal de Kiel et ne pouvait par conséquent invoquer cette neutralité pour lui interdire l'accès dudit canal.

CHAPITRE VII

L'arrêt de la Cour

Après avoir étudié les différentes questions qui furent agitées au cours du procès, reportons-nous à la procédure au point où nous l'avions laissée.

On sait qu'à la suite des plaidoiries, le Président avait annoncé que l'arrêt serait rendu à une date qui devait être ultérieurement fixée.

De cette date, les agents des parties requérantes, intervenante et défenderesse avaient été, en temps voulu, dûment informés à leur domicile élu à La Haye. Et le 17 août 1923 la Cour Permanente de Justice Internationale rendait son arrêt dans l'Affaire.

Le Président donnait tout d'abord lecture du texte français de l'arrêt puis le greffier lisait le texte anglais dudit arrêt ainsi que les opinions individuelles des juges MM. Anzilotti et Huber et du juge national allemand M. Schücking.

« Si l'arrêt n'exprime pas en tout ou en partie l'opinion unanime des juges, les dissidents ont le droit d'y joindre l'exposé de leur opinion individuelle » dit l'article 57 du statut et c'est de ce droit qu'avaient usé MM. Anzilotti et Huber d'une part et M. Schücking d'autre part.

Ces opinions dissidentes — jointes à l'arrêt — n'enlèvent d'ailleurs aucune force à la décision de la Cour qui fut prise par 9 voix contre 3, c'est-à-dire à la majorité des juges conformément à l'article 55 du statut.

A la fin de notre exposé de la procédure orale engagée devant la Cour nous avions fait ressortir les points que la cause présentait à juger. Nous allons les reprendre en même temps que nous donnerons la solution admise par la Cour.

1° La demande des Puissances requérantes était-elle recevable ?

A cette première question la Cour — pour les motifs que nous avons indiqués (1) — répond affirmativement.

2° Quelle est la portée exacte des articles 380 et suivants du traité de Versailles ? Et l'empêchement mis au passage du « Wimbledon » **était-il justifié ?**

La Cour décide que d'après l'article 380 le canal de Kiel doit être ouvert à tous les navires sans qu'il y ait à distinguer entre les navires de guerre et les navires de commerce pourvu qu'ils appartiennent à des nations en paix avec l'Allemagne. Dès lors, l'article 380 devait empêcher l'Allemagne d'appliquer au canal de Kiel l'ordonnance de neutralité promulguée le 25 juillet 1920. Et l'empêchement mis au passage du « Wimbledon » était injustifié. Aussi le gouvernement allemand doit-il réparer le préjudice subi de ce chef par le navire et ses affréteurs.

3° Le 21 mars 1921 — date de l'arrêt du Wimbledon **— l'Allemagne était-elle toujours en position de neutralité ?**

La Cour déclare qu'il est inutile de rechercher si l'état de guerre entre la Pologne et la Russie et, avec lui, la neutralité de l'Allemagne avaient ou non pris fin à l'époque où se produisit l'incident du « Wimbledon », puisqu'en temps de guerre comme en temps de paix le canal de Kiel devait être ouvert au « Wimbledon » comme à tous les navires des nations en paix avec l'Allemagne.

---

(1) V. ci-dessus p. 40.

Telles sont les décisions de la Cour sur les points essentiels du procès. Voyons maintenant les décisions prises sur les points secondaires.

Quid du montant de l'indemnité ?

On sait que les puissances requérantes avaient divisé leur demande en indemnité en plusieurs chefs (1).

L'immobilisation du navire, le déroutement et le prix du charbon dépensé correspondant aux trois premiers chefs étaient évalués à :

11.956 fr. 20 + 20.355 fr. 65 + 8.437 fr. 50 = 140.749 fr. 35

La Cour approuve ces évaluations.

Et c'est à la somme de 140.749 fr. 35 qu'elle fixe le montant du préjudice causé.

La Cour rejette la demande relative à la contribution du « Wimbledon » aux frais généraux de la Société « Les Affréteurs réunis ».

Elle rejette également la demande relative aux frais de recouvrement. « L'article 64 du statut, dit l'arrêt, *prescrit que chaque partie supporte ses frais de procédure* à moins qu'il n'en soit autrement décidé par la Cour. La Cour ne trouve pas de raison de se départir de cette règle générale ».

Aussi déclare-t-elle que chaque partie supportera ses frais de procédure.

Quid des intérêts ?

Dans la situation financière du monde, la Cour, tenant compte des conditions admises pour les emprunts publics, trouve acceptable le taux de 6 % pour les intérêts demandés.

Ces intérêts courront — non à compter du jour du refus

(1) V. ci-dessus p. 39.

du passage au « Wimbledon » comme les Alliés le demandaient dans leur requête — mais bien de la date de l'arrêt, c'est-à-dire du moment où le montant de la somme due a été fixée et l'obligation de payer établie.

Quid de l'exécution ?

On sait que les Alliés avaient demandé que le montant de l'indemnité demandée fût remis dans le délai d'un mois qui suivrait la sentence et que, faute de s'acquitter dans ce délai, le gouvernement fût condamné à payer les intérêts à 10 % de la somme due lors de son expiration, tant en principal qu'en intérêts.

La Cour fixe à trois mois le délai imparti au gouvernement allemand pour le versement de la somme due et ce, en raison des exigences de l'organisation des services publics et des règles budgétaires et administratives.

D'autre part la Cour décide de ne pas allouer d'intérêts moratoires plus élevés pour le cas où l'arrêt resterait inexécuté après l'expiration du délai fixé pour son exécution.

« La Cour ne peut ni ne doit envisager une pareille éventualité » dit l'arrêt.

Quid du paiement ?

Les Alliés avaient demandé que le paiement de l'indemnité calculé en francs fût effectué en francs. Le gouvernement allemand aurait voulu que le paiement eût lieu en monnaie allemande.

La Cour décide que le paiement sera effectué en francs français, monnaie du demandeur qui donne la mesure exacte du dommage à réparer.

Ainsi jugea la Cour.

L'arrêt — par sa structure — rappelle les jugements de nos tribunaux.

L'article 141 de notre Code de procédure civile dit que

la rédaction des jugements contiendra les noms des juges, du procureur de la République, s'il a été entendu, ainsi que des avoués, les noms, professions et demeures des parties, leurs conclusions, l'exposition sommaire des points de fait et de droit, les motifs et le dispositif des jugements.

L'arrêt de la Cour contient les noms des juges qui y prirent part, l'indication des parties (demandeurs et intervenant d'une part, et défendeur, d'autre part) avec les noms de leurs représentants. Les conclusions des parties sont ensuite sommairement relatées ; puis sous la rubrique *Point de fait* sont exposés les faits de la cause tels qu'ils sont acquis au procès. La question de la recevabilité de la demande est ensuite examinée. Et enfin sous la rubrique *Point de droit* les juges en de longues considérations motivent fortement l'arrêt.

Par ces motifs, la Cour jugeant contradictoirement (1) déclare recevable,au regard de toutes les parties, la demande des Puissances alliées.

Le dispositif de l'arrêt indique, d'autre part, que la Cour décide et juge que les autorités allemandes ont refusé à tort le 21 mars 1921, au vapeur « Wimbledon », l'accès du canal de Kiel. La Cour donne alors de l'article 380 du Traité de Versailles une interprétation favorable au principe de la libre navigation. Cette décision — conforme à la thèse des

(1) Il peut être statué par défaut. D'après l'article 53 du statut « lorsqu'une des parties ne se présente pas ou s'abstient de faire valoir ses moyens, l'autre partie peut demander à la Cour de lui adjuger ses conclusions.

La Cour, avant d'y faire droit, doit s'assurer non seulement qu'elle a compétence aux termes des articles 36 et 37 mais que les conclusions sont fondées en fait et en droit ».

Notre procédure prévoit aussi que le Tribunal pourra adjuger les conclusions de la partie qui requiert le défaut si elles se trouvent justes et bien vérifiées.

parties demanderesses — entraîne diverses autres décisions que nous avons relatées (1).

Vient ensuite le libellé de la partie finale de l'arrêt ; puis suivent les signatures du président et du greffier.

Nous renvoyons sur ce point à l'annexe II que nous publions à la fin de cet ouvrage.

Il nous faut maintenant rechercher les arguments qui furent retenus par la Cour.

Pour répondre à la question de savoir si les autorités allemandes étaient en droit de refuser au « Wimbledon » le passage du canal de Kiel la Cour procède à un examen détaillé des stipulations de la partie XII du traité de Versailles, section VI, intitulée « Ports, voies d'eau et voies ferrées ».

Il en résulte que « la Cour estime que l'article 380 est formel et ne prête à aucune équivoque ». « Le canal a cessé d'être une voie navigable intérieure, nationale, dont l'usage par les navires des Puissances autres que l'Etat riverain est abandonné à la discrétion de cet Etat ». « Il est devenu une voie internationale destinée à rendre plus facile, sous la garantie d'un traité, l'accès de la Baltique, dans l'intérêt de toutes les nations du monde. Sous son régime nouveau, le canal de Kiel doit être ouvert sur le pied de l'égalité, à tous les navires, sans qu'il y ait à distinguer entre les navires de guerre et les navires de commerce, mais à une condition expresse, c'est que ces navires ressortissent à des nations en paix avec l'Allemagne »....

« La volonté des auteurs du Traité de Versailles de faciliter, par une stipulation d'ordre international, l'accès de la Baltique et, par suite de laisser en tout temps le canal ouvert aux navires et bateaux étrangers de toute catégorie, apparaît

(1) V. ci-dessus p. 95 et 96.

avec plus de force, si l'on rapproche le texte de l'article 380 des autres stipulations qui ont trouvé place dans la partie XII. »

La Cour remarque que dans la section VI de la partie XII relative aux ports, voies d'eaux et voies ferrées, « des règles exclusivement propres au canal de Kiel ont été insérées ; ces règles diffèrent sur plus d'un point de celles auxquelles d'autres voies navigables intérieures de l'Empire sont assujetties par les articles 321 à 327.... »

« Les stipulations du Traité de Versailles relatives au canal de Kiel se suffisent donc à elles-mêmes ; si elles devaient être complétées ou interprétées à l'aide de celles qui, dans les premières sections de la partie XII, ont visé les voies navigables intérieures de l'Allemagne, elles perdraient toute leur raison d'être, les quelques répétitions qu'on y constate seraient superflues, et on aurait le droit de s'étonner que, dans certains cas où les dispositions des articles 321 à 327 devraient être appliquées au canal, les auteurs du Traité aient pris la peine d'en reproduire le texte ou la substance.

« Ce n'est pas dans un argument d'analogie avec ces dispositions qu'il convient de chercher la pensée qui a inspiré l'article 380 et les articles suivants du Traité, mais bien plutôt dans un argument « a contrario » qui les exclut. »

Après cette étude de la Partie XII du Traité de Versailles, la Cour examine les allégations apportées par l'Allemagne pour contester au « Wimbledon » le droit au libre passage.

Ce droit s'analyse-t-il en une servitude de droit international devant être interprétée de la manière la plus restrictive ?

La Cour déclare qu'elle n'a pas à prendre parti dans la question, d'ailleurs très controversée de savoir s'il existe vraiment dans le domaine du droit international des servitudes analogues aux servitudes du droit privé.

« Que ce soit par l'effet d'une servitude, ou par l'effet d'une obligation contractuelle que le Gouvernement allemand est tenu envers les puissances bénéficiaires du Traité de Versailles de laisser l'accès du canal de Kiel, libre et ouvert aux navires de toutes les nations, en temps de guerre comme en temps de paix, il n'en résulte pas moins pour l'Etat allemand une limitation importante de l'exercice du droit de souveraineté que nul ne lui conteste sur le canal de Kiel, et cela suffit pour que la clause qui consacre une telle limitation doive, en cas de doute, être interprétée restrictivement.Toutefois, la Cour ne saurait aller, sous couleur d'interprétation restrictive, jusqu'à refuser à l'article 380 le sens qui est commandé par ses termes formels. Ce serait une singulière interprétation que de faire dire à un traité exactement le contraire de ce qu'il dit ».

Les stipulations des articles 380 et suivants peuvent-elles priver l'Allemagne de l'exercice de ses droits de puissance neutre en temps de guerre ? L'Allemagne peut-elle avoir abandonné un droit « personnel et imprescriptible » qui est un élément de sa souveraineté et auquel elle n'a pu, ni voulu renoncer par avance ? Le représentant du Reich l'avait prétendu.

« Une telle allégation n'a pas déterminé la conviction de la Cour.... » dit l'arrêt.

« La Cour se refuse à voir dans la conclusion d'un traité quelconque, par lequel un Etat s'engage à faire ou à ne pas faire quelque chose, un abandon de sa souveraineté. Sans doute, toute convention engendrant une obligation de ce genre, apporte une restriction à l'exercice des droits souverains de l'Etat, en ce sens qu'elle imprime à cet exercice une direction déterminée. Mais la faculté de contracter des engagements internationaux est précisément un attribut de la souveraineté de l'Etat ».

Comme exemples d'accords internationaux, ayant apporté à l'exercice de la souveraineté de certains Etats des res-

trictions partielles, la Cour retient les conventions de Suez et de Panama, dont les règles quoique non identiques dans les deux cas, présentent une égale importance en ce qu'elles démontrent que l'usage des grandes voies internationales « ne doit pas être considéré comme incompatible avec la neutralité de l'Etat riverain ».

En ce qui concerne le canal de Panama, l'arrêt précise qu'après l'entrée des Etats-Unis dans la guerre, une proclamation du 27 août 1917 déclare illicite le transport sans permis en dehors des Etats-Unis ou de leurs possessions territoriales, des munitions de guerre à destination de l'ennemi. Avant cette date et tant que les Etats-Unis furent neutres, ce transport était donc autorisé.

« Il n'a jamais été prétendu que la neutralité des Etats-Unis ait été à cette époque en aucune manière compromise du fait de l'usage du canal de Panama par des navires de guerre belligérants ou par des navires de commerce belligérants ou neutres, portant de la contrebande de guerre.

Les précédents des canaux de Suez et de Panama constituent ainsi déjà un désaveu anticipé de la thèse d'après laquelle la neutralité de l'Allemagne aurait été nécessairement en péril si ses autorités avaient livré passage au « Wimbledon » dans le canal de Kiel, à raison du fait que ce navire transportait de la contrebande de guerre à destination d'un Etat alors engagé dans un conflit armé. Ils ne sont d'ailleurs que la manifestation de l'opinion générale suivant laquelle lorsqu'une voie d'eau artificielle mettant en communication deux mers libres, a été affectée d'une manière permanente à l'usage du monde entier, cette voie se trouve assimilée aux détroits naturels, en ce sens que le passage même d'un navire de guerre belligérant ne compromet pas la neutralité de l'Etat souverain sous la juridiction duquel se trouvent les eaux dont il s'agit ».

— D'autre part, l'Allemagne était-elle fondée à invoquer ses ordonnances de neutralité promulguées à l'occasion de la

guerre russo-polonaise pour interdire au « Wimbledon » l'accès du canal de Kiel ?

La Cour ne le croit pas, et elle déclare que l'interdiction de transit ne pouvait notamment s'appliquer au canal de Kiel. Le mot « transit » « n'a sans doute en vue que le territoire allemand auquel les prescriptions de l'article 380 ne sont pas applicables. En tout cas, une ordonnance de neutralité, acte unilatéral d'un Etat, ne saurait prévaloir sur les dispositions du Traité de paix ».

« Du moment que l'article 380 du Traité de Versailles stipule que le canal de Kiel sera toujours ouvert aux navires de guerre et de commerce de toutes les nations en paix avec l'Allemagne, il est impossible de prétendre que les termes de cet article proscrivent, pour la sauvegarde de la neutralité allemande, le transport de la contrebande de guerre ».

De ce que l'Allemagne reconnaît le libre passage aux navires de guerre des nations belligérantes en paix avec l'Allemagne, « il s'ensuit, par, « a fortiori », dit l'arrêt, que le passage des navires neutres portant de la contrebande de guerre est autorisé par l'article 380 et ne peut constituer à la charge de l'Allemagne un manquement de ses devoirs de neutralité. Dès lors, si le « Wimbledon », usant de la permission qui lui était donnée par l'article 380, avait traversé le canal de Kiel, la neutralité de l'Allemagne serait demeurée sauve et à l'abri de tout reproche.

« De ce qui précède, il résulte donc clairement que l'Allemagne, loin d'avoir assumé du fait de sa neutralité, le devoir d'interdire le passage du « Wimbledon » par le canal de Kiel, avait le droit de le permettre ; et, d'autre part, en vertu de l'article 380 du Traité de Versailles, elle avait le devoir formel d'y consentir. Elle ne pouvait opposer aux engagements qu'elle avait pris en vertu de cet article, ses ordonnances de neutralité. L'Allemagne était parfaitement libre de se déclarer neutre et de proclamer les règles de sa neutralité dans la guerre russo-polonaise, mais à la condi-

tion de respecter et de laisser intactes les obligations contractuelles qu'elle avait souscrites à Versailles le 28 juin 1919 ».

*
* *

On sait que MM. Anzilotti et Huber et M. Schücking déclarèrent ne pouvoir se rallier à l'arrêt rendu par la Cour. Et, se prévalant du droit que leur confère l'article 57 du statut, ils joignirent audit arrêt les exposés de leur opinion individuelle.

I. — *Opinion dissidente de MM. Anzilotti et Huber.*

MM. Anzilotti et Huber ont une opinion autre que celle de la majorité sur l'affaire. Comme leur manière de voir diffère sur un point qui affecte l'interprétation de conventions internationales, ils croient devoir l'exposer.

Pour eux, la question à décider n'est pas celle de savoir si l'Allemagne pouvait invoquer un devoir de neutralité primant l'obligation résultant des articles 380 et suivants du Traité de Versailles, la question posée était plutôt la suivante :

« Les clauses du Traité de Versailles relatives au canal de Kiel visent-elles également l'éventualité de la neutralité de l'Allemagne ou envisagent-elles seulement l'état normal qui est celui de la paix, sans toucher aux droits et aux devoirs de la neutralité ? La question ainsi posée paraît être conforme à la thèse soutenue par la partie défenderesse ».

Avant d'exposer leur point de vue, MM. Anzilotti et Huber tiennent tout d'abord à dire que lors de l'empêchement mis au passage du « Wimbledon », l'état de guerre entre la Pologne et la Russie et, partant, la neutralité de l'Allemagne subsistait encore. Cela résulte surtout à leur avis « du fait qu'un armistice, faisant partie intégrante des préliminaires de paix, était en vigueur jusqu'à la ratification du traité défi-

nitif. Or, cette ratification n'était pas encore acquise au moment critique ».

— On a vu que MM. Anzilotti et Huber s'étaient placés sur le terrain de l'interprétation des conventions internationales. Voici ce qu'ils en disent :

« S'il est vrai que lorsqu'un texte conventionnel est clair on doive l'accepter tel quel, sans en restreindre ou en étendre le sens littéral, il n'en est pas moins vrai que les mots n'ont de valeur que pour autant qu'il sont l'expression d'une idée ; or il ne faut pas supposer qu'on ait voulu adopter une idée qui conduise à des conséquences contradictoires ou impossibles ou qui, selon les circonstances, doivent être considérées comme dépassant la volonté des parties. C'est là que doit s'arrêter l'interprétation grammaticale de tout contrat et notamment des traités entre nations.

Dans cet ordre d'idées, il est nécessaire de se rappeler que les conventions internationales et en particulier celles visant le commerce et les communications, sont en règle générale, conclues en vue de la situation normale de paix. Si du fait d'une guerre, un Etat neutre ou belligérant se trouve dans la nécessité pour sauvegarder sa neutralité ou pour la défense nationale, de prendre des mesures extraordinaires affectant temporairement l'application de ces conventions, il y est autorisé même en l'absence de réserves expresses ».

Ils reconnaissent bien qu' « un Etat peut prendre des engagements de nature à affecter sa liberté d'action par rapport à des guerres entre Etats tiers. Mais des engagements de ce genre, vu la gravité des conséquences qui peuvent en résulter ne se présument jamais ; ils doivent toujours résulter de stipulations visant expressément les situations résultant du fait d'une guerre ».

Or, selon eux, de telles dispositions n'existent pas dans la section VI de la partie XII du Traité de Versailles. Et les juges dissidents donnent de la phrase finale de l'article 380,

d'après laquelle le canal doit être libre et ouvert aux navires de commerce de toutes les nations en paix avec l'Allemagne, une explication qui leur est personnelle.

« Les termes *nations en paix avec l'Allemagne* ne signifient point nécessairement, disent-ils, que les Etats non en guerre avec elle soient, en tout état de cause, en droit de se prévaloir des stipulations des articles 380 et suivants ; ils signifient plutôt que l'état de paix est la condition d'application de ces stipulations ».

— « D'ailleurs, ajoutent-ils, l'article 380 ne doit pas être considéré isolément, mais dans ses rapports avec les autres dispositions de la même section ».

Or, les articles suivants « n'envisagent la réglementation du passage par le canal que pour autant qu'il s'agit du trafic ordinaire en temps de paix. Cela est vrai, surtout du second alinéa de l'article 381 qui prévoit la possibilité pour l'Allemagne d'apporter certaines entraves à la circulation des navires. Aucune de ces entraves n'ayant trait aux mesures que l'Allemagne pourrait prendre en tant que puissance belligérante ou neutre, on se trouve dans l'alternative ou bien d'admettre que l'Allemagne n'est autorisée à prendre en cette capacité, aucune mesure spéciale, ou bien que, sous ce rapport, sa liberté n'a pas été limitée par le Traité. »

Il semble difficile à MM. Anzilotti et Huber d'admettre « qu'on ait voulu défendre à l'Allemagne de prendre les mesures nécessaires pour sauvegarder les intérêts suprêmes qui peuvent être en jeu pour elle en cas de guerre et de neutralité, tandis qu'on lui aurait formellement reconnu le droit de prendre les mesures nécessaires pour faire respecter ses réglements de police ou de douanes, ses prescriptions sanitaires, etc., c'est-à-dire pour protéger des intérêts relativement moindres ».

— De la comparaison entre la section relative au canal de Kiel et celle concernant les voies intérieures, MM. Anzilotti et Huber déduisent que les articles 380 à 386 tout en oc-

cupant une place à part et présentant des traits particuliers, se rapprochent beaucoup des dispositions ayant trait aux voies intérieures lesquelles ne contiennent également aucune clause visant expressément les cas de guerre et de neutralité.

— En supposant que l'article 380 dût être entendu dans son sens strictement littéral, il s'ensuit que l'obligation imposée à l'Allemagne de laisser le canal de Kiel ouvert en temps de guerre ne saurait se comprendre que pour autant que cette voie reste soustraite à l'action des belligérants.

« C'est bien ce qui est le cas pour les conventions relatives aux canaux de Suez et de Panama ».

Mais ce n'est pas le cas pour le canal de Kiel, déclarent MM. Anzilotti et Huber.

« La conclusion, qui semble se dégager des considérations précédentes, est donc que le devoir assumé par l'Allemagne de laisser le canal de Kiel libre et ouvert aux navires des nations en paix avec elle, n'exclut pas son droit de prendre les mesures nécessaires pour la sauvegarde de ses intérêts en tant que puissance belligérante ou neutre. Cela ne veut pas dire que la liberté du canal n'existe point aussi en temps de guerre ; mais cette liberté se trouve alors nécessairement limitée, soit par les exigences de la défense nationale, si l'Allemagne est belligérante, soit, si elle est neutre, par les mesures qu'elle pourrait prendre, différant selon les situations de fait ».

Pour MM. Anzilotti et Huber, « la seule question qui se pose est celle de savoir si l'application au canal de Kiel du régime de neutralité adopté par l'Allemagne était un acte arbitraire et de nature à entraver inutilement le trafic. Cette hypothèse semble exclue par les déclarations faites à l'audience par l'agent allemand, déclarations qui montrent la gravité de la situation politique en Allemagne au moment dont il s'agit, soit au point de vue international, soit au point de vue intérieur ».

— On sait que l'Allemagne reconnaît l'obligation de laisser passer par le canal, malgré sa neutralité, les navires de guerre belligérants. Pour MM. Anzilotti et Huber, cette reconnaissance est en contradiction complète avec la thèse principale du défendeur qui est fondée sur l'allégation d'un droit personnel et imprescriptible, car il est essentiel pour un Etat d'interdire le passage des forces belligérantes à travers son territoire. Il est vrai que MM. Anzilotti et Huber invoquent un défaut de clarté des déclarations allemandes sur ce point et disent qu'« il est difficile de leur reconnaître la valeur d'une déclaration authentique dont il serait possible de faire état.

— Les juges dissidents terminent leur exposé en formulant « une réserve au sujet de la reconnaissance d'un droit à la protection internationale du transport de contrebande ». Ce transport — même exécuté sous pavillon neutre — est sans protection vis-à-vis des belligérants. Aussi quoique n'engageant pas nécessairement la neutralité des Etats, le transport de contrebande apparaît à MM. Anzilotti et Huber comme illicite.

C'est pourquoi il leur « paraît difficile de reconnaître entre Etats neutres, pour le commerce et le transport de contrebande, un droit pouvant servir de base à une action en justice lorsque ces mêmes intérêts sont sans protection à l'égard des belligérants. »

II. — *Opinion dissidente de M. Schücking.*

D'après le juge national allemand, le droit au libre passage par le canal de Kiel est une servitude.

Or, tous les traités stipulant des servitudes doivent être interprétés restrictivement « de telle façon que la servitude, droit exceptionnel attaché au territoire d'un Etat étranger ne limite qu'au minimum la souveraineté de cet Etat ».

Plus loin, M. Schücking déclare qu'il n'a pas été expres-

sément renoncé au droit de prendre des mesures spéciales en temps de guerre ou de neutralité. « Il se peut, ajoute-t-il, qu'une interprétation restrictive du Traité aille à l'encontre du sens purement littéral de l'article 380, interprétation selon laquelle le Reich comme belligérant ou comme neutre, peut, en tant qu'il possède la souveraineté sur la zone du canal, prendre à l'égard de la circulation des navires, des mesures que les articles 380 et suivants lui interdisent en temps normal ».

Cependant, à l'appui de cette interprétation, M. Schücking invoque notamment l'alinéa 2 de l'article 381 qui, selon lui, « démontre le bon vouloir des Etats victorieux de sauvegarder en temps normal les intérêts administratifs de l'Etat riverain par rapport même au droit de libre passage ; l'on peut en déduire que, puisqu'il se trouve des dispositions pour répondre à ces intérêts d'importance moindre, les intérêts d'importance plus grande sont également visés ».

— Les intérêts vitaux des Etats soumis à une servitude doivent toujours être respectés et les Etats bénéficiaires doivent permettre que leur droit se trouve parfois temporairement limité. En partant de ce point de vue, M. Schücking affirme que « les intérêts vitaux allemands à l'époque ont rendu nécessaire pour l'Allemagne l'observance d'une neutralité stricte et absolue par rapport à la guerre qui avait lieu immédiatement à sa frontière. »

Il n'est pas dans l'intention du juge allemand de méconnaître « le principe du respect des traités qui exige qu'un Etat ayant assumé une obligation n'excipe pas à la légère de difficultés intérieures pour ne pas observer ses engagements extérieurs ». Il assure que « le Gouvernement allemand de l'époque se trouvait en présence de difficultés très exceptionnelles provenant de la situation générale intérieure ».

En interdisant le passage au « Wimbledon », « l'Allemagne n'a pas laissé prévaloir sur ses obligations conventionnelles un droit de nécessité spécial ; elle s'est bornée à faire

valoir l'existence des limites naturelles fixées à toute servitude ».

Telle est l'opinion de M. Schücking qui trouve dans le fait qu'un des belligérants — la Russie — n'avait pas participé au Traité de Versailles, une justification de plus du refus opposé par l'Allemagne au passage du « Wimbledon », car, à son avis, l'Allemagne demeurait obligée à son égard de remplir ses devoirs d'Etat neutre. Il ne semble pas à M. Schücking que son pays ait été dégagé de ce devoir par les stipulations relatives au canal de Kiel.

— Les exemples de Suez et de Panama ne lui paraissent pas probants, car ces canaux ont été neutralisés alors que l'article 380 ne prévoit pas de neutralisation en ce qui concerne le canal de Kiel. « Même en admettant que le canal de Panama est placé sous le contrôle exclusif des Etats-Unis, il n'en est pas moins vrai que le traité Hay-Pauncefote du 18 novembre 1901 fait mention de cette neutralisation générale et contient un certain nombre de stipulations dans ce même sens. Dans ces circonstances, l'application « de plano» au canal de Kiel de notions de droit international qui ont été conçues à propos des canaux de Suez et de Panama paraît soulever des objections, puisque, comme il a déjà été dit, seul a été internationalisé l'usage du canal de Kiel, ce qui, sans aucun doute, tend plutôt à créer une ressemblance entre ce canal et les voies d'eau intérieures » .

Le juge national allemand termine en rappelant l'attitude de la Hollande pendant la guerre de 1914 à propos de la navigation sur le Rhin. La Hollande déclara à cette époque que les devoirs de neutralité devaient avoir le pas sur toute obligation conventionnelle.

« La violation des devoirs de neutralité, dit-il enfin, même lorsque l'on peut alléguer à leur appui des obligations conventionnelles assumées à l'égard d'Etats tiers, est, sans doute possible, un délit de droit international. L'inten-

tion des Etats victorieux ne saurait avoir été d'obliger le Reich, en vertu du Traité de Versailles, à commettre des délits à l'encontre d'Etats tiers. D'ailleurs, cette intention n'eût pas pu être réalisée, car il est impossible d'assumer par convention une obligation juridiquement valable, et qui ait pour but l'accomplissement d'actes violant les droits de tierces parties ».

III. — *La critique des opinions dissidentes.*

Nous ne pouvons rester sous l'effet des opinions émises par les juges dissidents sans chercher dans quelle mesure elles peuvent paraître justifiées.

Procédons tout d'abord à l'examen de l'opinion de MM. Anzilotti et Huber.

Nous n'avons pas l'intention d'ouvrir une nouvelle discussion sur l'interprétation des articles 380 et suivants du Traité de Versailles. L'arrêt de la Cour répond éloquemment à la plupart des réserves formulées (1). Mais nous croyons devoir insister sur quelques points.

MM. Anzilotti et Huber ne s'expliquent pas que l'Allemagne admette le passage des navires de guerre belligérants en temps de neutralité, car, disent-ils, il est essentiel pour un Etat d'interdire le passage de forces belligérantes à travers son territoire.

D'accord. Mais le canal de Kiel est une voie maritime internationale. C'est pourquoi l'Allemagne reconnaît aux navires de guerre belligérants le droit de passer par le dit canal.

Cette reconnaissance de la part de l'Allemagne indique aussi que, par l'expression *de toutes les nations en paix avec l'Allemagne*, le Traité de Versailles n'entend pas viser seulement l'état normal de paix.

---

(1) V. annexe II.

En effet, l'Allemagne n'avait pas revendiqué pendant la guerre russo-polonaise le droit de fermer le canal aux navires de guerre des nations belligérantes, bien au contraire. C'est ainsi notamment que dans une note à la Conférence des Ambassadeurs en date du 20 avril 1921, le Gouvernement allemand déclare qu'il « ne prétend appliquer les réglements de neutralité qu'en ce qui concerne les navires de commerce mais non en ce qui regarde les bâtiments de guerre (1). N'est-ce pas clair ?

L'Allemagne admet ainsi que l'article 380 prévoit l'hypothèse d'une guerre future dans laquelle l'Allemagne resterait neutre. Les stipulations du Traité relatives au canal de Kiel ne visent donc pas exclusivement l'état de paix. L'hypothèse d'une guerre à laquelle l'Allemagne prendrait part est elle-même prévue ; elle constitue la seule restriction apportée par l'article 380 à la libre navigation.

Ainsi en temps de guerre — l'Allemagne étant un des belligérants — il n'est pas contesté que le Gouvernement allemand aurait le droit de restreindre la liberté de passage par le canal.

Enfin, dans l'hypothèse d'une guerre — l'Allemagne étant neutre — cette puissance peut prendre les mesures nécessaires à la sauvegarde de sa neutralité. Ce droit ne peut pas lui être contesté ; mais faut-il encore que sa neutralité soit mise en péril.

Or, le passage du « Wimbledon » par le canal de Kiel — voie maritime internationale — n'aurait pas porté atteinte à cette neutralité. En outre, le transport de contrebande n'étant pas interdit (2) n'affecte pas la neutralité de l'Etat qui le tolère.

---

(1) Cette note se place à l'époque des négociations diplomatiques qui précédèrent l'appel à la Cour de Justice.

(2) Art. 7 de la Convention de La Haye de 1907.

Du moment que d'une part sa neutralité ne pouvait être affectée et que d'autre part elle était tenue par l'article 380 du Traité de laisser le canal libre et ouvert, sa ligne de conduite était toute tracée. L'Allemagne devait exécuter le Traité.

Les autres considérations invoquées par les juges dissidents ne nous paraissent pas convaincantes. Sous prétexte que l'Allemagne peut réglementer la liberté de navigation pour motifs de police ou d'hygiène, on déclare qu'elle peut certainement aussi réglementer cette liberté, lorsque des intérêts plus importants sont en cause et lorsqu'il s'agit spécialement « des intérêts qui peuvent être en jeu pour elle en cas de guerre ou de neutralité. »

En cas de guerre ? Mais on a vu que l'Allemagne avait toute latitude pour se défendre.

En cas de neutralité ? Mais le passage du « Wimbledon » ne portait pas atteinte à cette neutralité.

Nous conclurons en rappelant pour mémoire la forme restrictive de l'article 381 relatif aux entraves susceptibles d'être apportées à la navigation. L'interprétation qui doit être donnée de cet article interdit d'étendre l'énumération des entraves. Sous réserve de cette énumération limitative l'article 380 doit avoir plein et entier effet. Il suffit d'ailleurs de le relire pour échapper à l'ambiance dans laquelle tentent de nous maintenir les juges dissidents :

« Le canal de Kiel et ses accès seront toujours libres et « ouverts sur un pied de parfaite égalité aux navires de « guerre et de commerce de toutes les nations en paix avec « l'Allemagne. »

Il est clair que les termes de cet article se suffisent à eux-mêmes et que la liberté de navigation sur le canal existe sous la seule condition que les navires appartiennent à des nations en paix avec l'Allemagne. Le « Wimbledon » remplissait cette condition.

Et il n apparaît pas que la portée de l'article 380 — tel que nous l'entendons — soit en contradiction avec l'opinion de MM. Anzilotti et Huber, lorsqu'ils disent que « les mots n'ont de valeur que pour autant qu'ils sont l'expression d'une idée raisonnable. »

Une idée qui est en harmonie avec le principe général de libre navigation n'est-elle pas raisonnable ?

Et ce n'est pas dans la protection de la contrebande de guerre que nous trouverons la base de l'action ; nous la trouverons dans la violation d'une obligation conventionnelle résultant du traité de Versailles.

Si à cette violation on oppose une soi-disant violation de la neutralité qu'aurait entraînée le respect du Traité, nous rappellerons que le passage du « Wimbledon » ne portait aucunement atteinte à la neutralité de l'Allemagne dans la guerre russo-polonaise.

***

On sait que l'idée maîtresse de l'opinion du juge national allemand est que le droit de passage est une servitude, entraînant comme conséquence une interprétation restrictive et le respect des intérêts vitaux de l'Etat soumis à la servitude.

L'arrêt de la Cour (1) montre qu'il importe peu que ce soit par l'effet d'une servitude ou d'une obligation conventionnelle que le gouvernement allemand soit tenu de laisser le canal de Kiel libre et ouvert. Dans l'un et l'autre cas on ne peut « faire dire à un traité exactement le contraire de ce qu'il dit ». (2).

Nous revenons donc encore et toujours au sens naturel des termes du traité.

---

(1) Annexe II. V. ci-dessous, p. 137.
(2) Id. p. 138.

Le juge national allemand affirme, d'autre part, que les devoirs de neutralité doivent avoir le pas sur toute obligation conventionnelle. Ce point domine le procès.

D'abord, en l'espèce le devoir de neutralité n'est pas en cause — pas plus à l'égard de la Russie qu'à l'égard de la Pologne — puisque le transport de contrebande, n'étant pas interdit, n'affecte pas la neutralité de l'Etat qui le tolère. S'il était en cause, nous raisonnerions différemment et nous admettrions le point de vue de l'Allemagne.

Les principes de neutralité sont, en effet, des principes premiers et essentiels du Droit International qui priment les obligations conventionnelles.

Si le passage du « Wimbledon » avait vraiment menacé de porter atteinte à ces principes, l'Allemagne eût été en droi d'interdire au vapeur l'accès du canal de Kiel, malgré les clauses de la partie XII du traité de Versailles.

Mais le passage du « Wimbledon » ne pouvait porter atteinte à la neutralité allemande. Nous avons montré qu'il n'y avait pas d'obligation pour un Etat neutre d'interdire le transit de la contrebande de guerre. On sait, d'autre part, que le canal de Kiel est une voie maritime internationale par laquelle peuvent passer les vaisseaux de guerre belligérants et, à plus forte raison les bateaux comme le « Wimbledon », sans que la neutralité de l'Etat souverain local puisse en être affectée.

La neutralité étant ainsi mise hors de cause, que reste-t-il ?

Il reste le traité de Versailles que l'Allemagne aurait dû loyalement exécuter.

Mais l'Allemagne garde toujours une conception particulière de la fidélité aux engagements pris. Les déclarations de M. Bethmann-Holweg proclamant, en 1914, qu'un traité n'était « qu'un chiffon de papier » résonnent toujours dans le monde.

Pour gagner la confiance des autres nations, l'Allemagne devrait veiller avec un soin jaloux à l'exécution des traités. Elle devrait scrupuleusement remplir ses obligations même, si d'aventure, elles lui paraissaient susceptibles de faire l'objet d'une discussion.

Mais l'Allemagne n'a pas encore compris et elle s'obstine à ergoter.....

Telle est l'impression que nous a laissée l'affaire du « Wimbledon ». Et pourtant, nous croyons avoir eu le souci constant de ne pas nous départir du profond sentiment de justice qui nous anime à l'égard de tous les peuples.

CONCLUSION

Nous n'entendons pas exagérer l'importance du fait qui est à l'origine du procès que nous venons d'étudier. Toutefois, si peu grave qu'il puisse paraître au premier abord, il pouvait, tout de même, faire naître en Europe une de ces périodes de tension diplomatique qui excitent la haine entre les peuples et constituent un merveilleux bouillon de culture pour le virus de la guerre.

Au lieu de devenir une excellente arme de propagande guerrière l'affaire du « Wimbledon » devint heureusement un excellent moyen d'éducation pacifique. Au lieu d'entendre dans la presse, avec toutes ses passions déchaînées, le vacarme des menaces belliqueuses — présage des conflits armés — on entendit, dans le calme impressionnant du Palais de la Paix, le heurt des arguments juridiques — prélude de la Paix par la Justice.

Par cette opposition, on peut mesurer toute la grandeur du rôle joué par la Cour de Justice. Ce rôle ira d'ailleurs grandissant dans le monde, tant il contient de possibilités de paix.

C'est ainsi que le conflit germano-polonais qui aurait pu éclater à la suite des incidents du « Wimbledon » fut rapidement étouffé. Et par l'arrêt de la Cour, l'Affaire eut un heureux dénouement.

Cet arrêt permet de dégager, d'ailleurs, toute l'impartialité dont sont animés les membres de la Cour. En admettant une solution contraire à celle préconisée par l'Italie, M. Anzi-

lotti nous prouve en effet, que nous nous acheminons vers la dénationalisation du juge. Quoique nous n'approuvions pas le point de vue du juge italien, nous avons tenu à souligner son attitude qui marque les progrès accomplis dans la voie juridictionnelle.

Cet arrêt nous sert aussi à mettre en lumière la probité dont fit preuve le gouvernement français. En revenant sur la pratique des arbitrages internationaux et en limitant strictement le montant de l'indemnité qu'elle réclamait, la France se donna en exemple au monde. Jusqu'à maintenant les particuliers, qui en la matière plaident par procureur, s'abritaient trop souvent derrière la puissance de l'Etat qui les représentait, pour émettre des prétentions excessives. Désormais, on peut espérer que ces procédés ne seront plus tolérés.

L'Affaire du « Wimbledon » apporte en outre une contribution précieuse à la théorie encore en voie d'évolution du domaine public international.

Sur tous les points du globe où le trafic commercial est particulièrement intense, le régime de liberté — indispensable au trafic — s'accommode mal de la souveraineté des Etats riverains. Aussi, peu à peu, le domaine public international s'étend-il au préjudice des domaines publics nationaux.

La théorie est d'abord appliquée par des Etats vainqueurs qui, agissant dans leur intérêt personnel, dictent leurs conditions aux vaincus. Mais plus tard, par la force même des choses, elle prend la forme de règles générales qui régissent les rapports de la communauté internationale.

C'est ainsi que nous voyons qu'un canal entièrement construit sur un territoire national, arrive à être considéré comme une dépendance du domaine public international, comme s'il s'agissait d'un détroit. Cette situation ne saurait nous étonner lorsque nous lisons les textes du traité de Versailles (partie XII) relatifs aux Ports, voies d'eau, voies ferrées.

On voit qu'on a imposé à l'Allemagne un régime qui fait presque de tout le territoire allemand une voie de transit international.

La liberté de transit est accordée aux personnes, marchandises, navires, bateaux, wagons et services postaux en provenance ou à destination des territoires de l'une quelconque des Puissances alliées et associées, limitrophes ou non. Que le transit ait lieu par cours d'eau navigable, par chemin de fer ou par canal, il comporte des garanties, de nature à assurer la liberté de navigation et l'égalité de traitement.

Un certain nombre de fleuves, administrés par des commissions internationales, sont déclarés internationaux sur une partie de leurs cours. Ce sont, en premier lieu, l'Elbe, l'Oder, le Niémen, le Danube et le cas échéant, la voie navigable Rhin-Danube. Les riverains doivent écarter tous les obstacles et dangers susceptibles de nuire à la navigation. Défense leur est faite d'entreprendre des travaux, de nature à porter atteinte à la liberté de navigation. En cas de manquement à ces obligations, il peut être fait appel à la Cour Permanente de Justice Internationale (1).

Le Rhin et la Moselle sont également internationalisés. Pour ces fleuves, la liberté de navigation est aussi reconnue et l'égalité des droits est accordée aux bateaux de toutes nationalités. De nombreuses charges sont imposées à l'Allemagne dont la souveraineté se trouve ainsi singulièrement limitée. C'est ainsi notamment, qu'au cas où, dans un certain délai, la Belgique déciderait de créer une voie navigable Rhin-Meuse, l'Allemagne serait tenue de construire — d'après les plans qui lui seraient communiqués par le Gouvernement belge et après approbation par la Commission centrale (2) —

(1) V. ci-dessus p. 19.

(2) Cette Commission est internationale et comprend des représentants des Pays-Bas, de la Chine, des Etats allemands riverains du fleuve, de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie et de la Belgique.

la portion de cette voie navigable située sur son territoire. Faute par l'Allemagne d'exécuter tout ou partie des travaux, la Commission centrale aura qualité pour les faire exécuter en ses lieu et place ; à cet effet, elle pourra déterminer et délimiter les emplacemnts nécessaires et occuper les terrains, à l'expiration d'un délai de deux mois, après simple notification, moyennant les indemnités qu'elle fixera et qui seront payées par l'Allemagne.

Nous avons dit que le territoire allemand était devenu une véritable voie de transit international. Nous venons de le constater en examinant le régime des fleuves. Nous en trouverons encore la preuve dans les clauses du traité, par lesquelles l'Allemagne donne à bail à l'Etat tchécoslovaque, dans les ports de Hambourg et de Stettin, pour une période de 99 ans, des zones placées sous le régime général des zones franches et qui sont affectées au transit direct des marchandises, en provenance ou à destination de la Tchécoslovaquie.

En ce qui concerne les chemins de fer, des dispositions sont prises pour que les transports internationaux aient lieu dans les meilleures conditions possibles de liberté et d'égalité.

Les clauses relatives au canal de Kiel sont enfin inspirées des mêmes principes de liberté et d'égalité.

Mais le régime du canal diffère notablement de celui qui est appliqué aux voies d'eau intérieures. Nous croyons l'avoir suffisamment montré dans notre étude des textes du traité de Versailles (1). Il suffit d'ailleurs, pour en être convaincu, d'observer que les rédacteurs du traité ont édicté des dispositions spéciales, relatives au canal de Kiel.

Pourquoi ? Sinon parce qu'ils ont entendu ranger le canal de Kiel parmi les voies d'eau internationales, à côté des canaux de Suez, de Panama et des détroits du Bosphore et des Dardanelles.

---

(1) V. chapitre III, p. 43.

Ils ont ainsi opéré un véritable classement — comme le Droit Administratif nous en fournit des exemples — classement qui a eu pour effet de faire rentrer le canal de Kiel dans le domaine public international.

L'arrêt de la Cour, sur ce point, fait suite au mouvement qui tend à soustraire toutes les voies d'eau internationales à la souveraineté des Etats. Ce fut la tendance qui se manifesta aux Conférences générales des communications et du transit qui se tinrent à Barcelone en 1921 et à Genève en 1923.

Et si, dans l'affaire du « Wimbledon », l'arrêt ne fait pas allusion à la théorie du domaine public international, on ne peut reprocher cette lacune à la Cour.

Celle-ci, en effet, s'est bornée à puiser ses arguments dans le Droit International traditionnel, en ayant soin de rester dans l'espèce qui lui était soumise. La Cour devait se garder de faire un arrêt de règlement. Elle ne pouvait, d'avance, et d'une manière générale, établir une théorie générale. Elle ne pouvait dire comment elle jugerait un cas semblable, lorsqu'à l'avenir il se présenterait devant elle.

Toutefois, malgré la légitime prudence dont s'est entourée la Cour, l'arrêt contient l'amorce d'une jurisprudence très favorable au développement du Droit International. La décision judiciaire, prise par la Haute Judiriction mondiale, répond à l'article 38 du statut de la Cour, en fournissant à l'avenir un moyen auxiliaire de détermination des règles de droit.

Il est vraisemblable, en effet, que des espèces analogues seront, demain, soumises à la Cour qui pourra ainsi confirmer la jurisprudence dont elle vient, aujourd'hui, de jeter les bases. Le régime des Dardanelles nous paraît notamment susceptible de lui fournir cette occasion.

*
* *

Tant que la guerre subsistera comme moyen de se faire justice, nous serons dans l'obligation d'envisager le droit de

la guerre. Tout en gardant confiance dans l'avènement d'une ère de Paix intégrale et définitive, nous devons, dès le temps de Paix, prévoir, pour le temps de guerre, les droits et devoirs des belligérants et des neutres.

A ce point de vue l'arrêt de la Cour présente un grand intérêt, en ce sens qu'il montre que la neutralité ne permet pas à un Etat d'interdire ses eaux territoriales et ses canaux au passage de navires de guerre. Les nécessités de la guerre exigent que les navires belligérants passent par toutes les voies maritimes .Cette condition tendra de plus en plus à se réaliser avec l'extension qu'est appelé à prendre le domaine public international.

La conception de la neutralité adoptée par la Cour fait échec — et nous nous en félicitons — à la théorie de la souveraineté absolue dont la rigueur est un danger permanent pour la Paix.

La notion de neutralité est encore trop incertaine et des raisons politiques déterminent trop souvent les actes des neutres. C'est ainsi qu'il était de l'intérêt de l'Allemagne que la Pologne fût battue. D'où son attitude dans l'affaire du « Wimbledon ». C'est pourquoi l'arrêt de la Cour, en cherchant à adapter cette notion à un régime juridique nettement établi, a fait accomplir un progrès incontestable au Droit International.

Il a ainsi accru les liens de droit qui constituent l'armature de la paix internationale.

Vu :

Dijon, le 22 mai 1924.

Le président de la Thèse,

Georges SCELLE.

Vu :

Le Doyen de la Faculté de Droit,

DESLANDRES.

Le Recteur de l'Académie de Dijon,

Vu et permis d'imprimer :

ROSSET.

ANNEXE I

Dispositions du Pacte de la Société des Nations relatives à la Juridiction Internationale

Art. 12. — Tous les membres de la Société conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettront, soit à la procédure de l'arbitrage, soit à l'examen du Conseil. Ils conviennent encore qu'en aucun cas ils ne doivent recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la sentence des arbitres ou le rapport du Conseil.

Dans tous les cas prévus par cet article, la sentence des arbitres doit être rendue dans un délai raisonnable et le rapport du Conseil doit être établi dans les six mois à dater du jour où il aura été saisi du différend.

Art. 13. — Les membres de la Société conviennent que s'il s'élève entre eux un différend susceptible, à leur avis, d'une solution arbitrale et si ce différend ne peut se régler de façon satisfaisante par la voie diplomatique, la question sera soumise intégralement à l'arbitrage.

Parmi ceux qui sont généralement susceptibles de solution arbitrale, on déclare tels les différends relatifs à l'interprétation d'un traité, à tout point de droit international, à la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la rupture d'un engagement international, ou à l'étendue ou à la nature de la réparation due pour une telle rupture.

La Cour d'arbitrage à laquelle la cause est soumise est la Cour désignée par les parties ou prévue dans leurs conventions antérieures.

Les membres de la Société s'engagent à exécuter de bonne foi les sentences rendues et à ne pas recourir à la guerre contre tout membre de la Société qui s'y conformera. Faute d'exécution de la sentence, le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet.

Art. 14. — Le Conseil est chargé de préparer un projet de cour permanente de justice internationale et de le soumettre aux membres de la Société. Cette Cour connaîtra de tous différends d'un caractère international que les parties lui soumettront. Elle donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout point dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée.

Art. 15. — S'il élève contre les membres de la Société un différend susceptible d'entraîner une rupture et si ce différend n'est pas soumis à l'arbitrage prévu à l'article 13, les membres de la Société conviennent de le porter devant le Conseil. A cet effet, il suffit que l'un d'eux avise de ce différend le Secrétaire général qui prend toutes dispositions en vue d'une enquête et d'un examen complets.

Dans le plus bref délai les parties doivent communiquer l'exposé de leur cause avec tous faits pertinents et pièces justificatives. Le Conseil peut en ordonner la publication immédiate.

Le Conseil s'efforce d'assurer le règlement du différend. S'il y réussit, il publie, dans la mesure qu'il juge utile, un exposé relatant les faits, les explications qu'ils comportent et les termes de ce règlement.

Si le différend n'a pu se régler, le Conseil rédige et publie un rapport, voté soit à l'unanimité, soit à la majorité des voix, pour faire connaître les circonstances du différend et les solutions qu'il recommande comme les plus équitables et les mieux appropriées à l'espèce.

Tout membre de la Société représenté au Conseil peut également publier un exposé des faits du différend et ses propres conclusions.

Si le rapport du Conseil est accepté à l'unanimité, le vote des représentants des parties ne comptant pas dans le calcul de cette unanimité, les membres de la Société s'engagent à ne recourir à la guerre contre aucune partie qui se conforme aux conclusions du rapport.

Dans le cas où le Conseil ne réussit pas à faire accepter son rapport par tous ses membres autres que les représentants de toute partie au différend, les membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice.

Si l'une des parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette partie, le Conseil le constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution.

Le Conseil peut, dans tous les cas prévus au présent article, porter le différend devant l'Assemblée. L'Assemblée pourra de même être saisie du différend à la requête de l'une des parties ; cette requête devra être présentée dans les quatorze jours à dater du moment où le différend est porté devant le Conseil.

Dans toute affaire soumise à l'Assemblée, les dispositions du présent article et de l'article 12 relatives à l'action et aux pouvoirs du Conseil s'appliquent également à l'action et aux pouvoirs de l'Assemblée. Il est entendu qu'un rapport fait par l'Assemblée avec l'approbation des représentants des membres de la Société représentées au Conseil et d'une majorité des autres membres de la Société, à l'exclusion, dans chaque cas, des représentants des parties, a le même effet qu'un rapport du Conseil adopté à l'unanimité de ses membres autres que les représentants des parties.

ANNEXE II

COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

Audience du 17 août 1923

Présents :

MM. LODER, *Président*
WEISS, *Vice-Président*
Lord FINLAY,
MM. NYHOLM,
MOORE,
DE BUSTAMANTE,
ALTAMIRA,
ODA,
ANZILOTTI,
HUBER, } *Juges titulaires.*
WANG, *Juge suppléant*
SCHUCKING, *Juge national allemand*

Affaire du Vapeur "Wimbledon"

Entre

Le Gouvernement de Sa Majesté britannique, représenté par Sir Cecil Hurst, Conseiller juridique du Foreign Office,

Le Gouvernement de la République française, représenté par M. Basdevant, Professeur à la Faculté de Droit de Paris,

Le Gouvernement de Sa Majesté le Roi d'Italie, représenté par M. le Commandeur Pilotti, ancien juge au Tribunal de Rome,

Le Gouvernement de Sa Majesté l'Empereur du Japon, représenté par M. N. Ito, Premier Secrétaire de Légation, Chargé d'Affaires, *a. i.* du Japon à La Haye,

Demandeurs,

Le Gouvernement de la République polonaise, représenté par M. Gustave Olechowski, Premier Secrétaire de Légation, temporairement détaché du Ministère des Affaires étrangères près la Légation de Pologne à La Haye,

Intervenant,
d'une part

et

Le Gouvernement de l'Empire allemand, représenté par M. Schiffer, ancien Ministre de la Justice,

Défendeur
d'autre part.

LA COUR,

composée ainsi qu'il est dit ci-dessus,

Après avoir entendu les Parties en leurs observations et conclusions,

A rendu l'arrêt suivant :

I.

Par requête introductive d'instance, déposée au Greffe de la Cour le 16 janvier 1923, en conformité de l'article 40 du Statut et de l'article 35 du Règlement, les Gouvernements de Sa Majesté britannique, de la République française, de Sa Majesté le Roi d'Italie et de Sa Majesté l'Empereur du Japon, ont saisi la Cour permanente de Justice internationale du différend existant entre ces Gouvernements et le Gouvernement de l'Empire allemand, au sujet de l'empêchement mis par les autorités du Reich au passage du vapeur « Wimbledon » dans le Canal de Kiel.

Cette requête concluait à ce qu'il plût à la Cour dire et juger :

1° qu'à tort les autorités allemandes ont refusé, le 21 mars 1921, au vapeur « Wimbledon » le libre accès du Canal de Kiel ;

2° que le Gouvernement allemand est tenu à la réparation du préjudice subi de ce chef par ledit navire et évalué à la somme de 174.082 francs 68 centimes, et aux intérêts à 6 % l'an, à dater du 20 mars 1921.

Les conclusions ainsi prises ont été développées dans le Mémoire présenté par les demandeurs à la Cour, le 17 mars 1923 ; il y est spécifié que le montant de l'indemnité sera remis au Gouvernement de la République française, dans le délai d'un mois qui suivra la sentence, et que, faute de s'acquitter dans ce délai, le Gouvernement allemand devra payer les intérêts à 10% de la somme due lors de son expiration, tant en principal qu'en intérêts.

De son côté, le Gouvernement allemand, défendeur, a, par les conclusions jointes au Contre-Mémoire qu'il a présenté le 20 avril 1923, demandé à la Cour :

1° de constater que les autorités allemandes étaient en droit de refuser, le 21 mars 1921, au vapeur « Wimbledon », le passage à travers le Canal de Kiel ;

2° de repousser la requête en indemnité.

Au cours de la procédure écrite, les conclusions respectives des Parties ont encore reçu quelques modifications ou additions; leur dernier état se trouve fixé par la Réplique des Etats demandeurs, en date du 18 mai 1923, et par la Duplique allemande, en date du 15 juin suivant.

La Réplique conclut à ce qu'il soit jugé :

« Qu'à tort les autorités allemandes ont refusé, le 21 mars 1921, au vapeur « Wimbledon » l'accès du Canal de Kiel ;

« qu'en conséquence, le Gouvernement allemand est tenu à la réparation du préjudice subi de ce chef par ledit navire et ses affréteurs, qu'il y a lieu d'évaluer ce préjudice à la somme de 174.082 francs 68 centimes, et aux intérêts à 6% l'an, à dater du 20 mars 1921, à moins que la Cour n'estime plus équitable de calculer en livres sterlings la partie de l'indemnité correspondant à l'immobilisation et au déroutement du navire, et ce sur les bases énoncées à la Réplique ;

« que le Gouvernement de l'Empire allemand devra remettre le montant de ladite indemnité au Gouvernement de la République française dans le délai d'un mois à compter de la sentence ;

« et que, faute de s'acquitter ainsi, le Gouvernement allemand devra payer les intérêts à 10% de la somme se trouvant due, tant en principal qu'en intérêts, à l'expiration dudit délai d'un mois ».

Le Gouvernement de la République polonaise, qui était intervenu au procès sur le fondement de l'article 63 du Statut, s'est au cours de la procédure orale, déclaré d'accord avec le point de vue des demandeurs.

D'autre part, la Duplique du Gouvernement allemand a complété et précisé ainsi qu'il suit les conclusions de son Contre-Mémoire : elle demande à la Cour :

1° de décider a) — que l'article 380 du Traité de Paix de Versailles n'a pu empêcher l'Allemagne dans la guerre russo-polonaise de 1920-1921 d'appliquer au Canal de Kiel une prescription de neutralité admissible en elle-même comme l'est l'ordonnance du 25 juillet 1920 ;

b) — que l'application de cette ordonnance du 25 juillet 1920 n'était pas rendue impossible par la mise en vigueur des préliminaires de paix du 2 novembre, mais seulement par la mise en vigueur du Traité de paix définitif en date du 30 avril 1921.

2° de repousser la requête en indemnité.

A l'appui de leurs conclusions, les Parties ont placé divers documents sous les yeux de la Cour, soit comme annexes à leurs Mémoire, Contre-Mémoire, Réplique et Duplique, soit au cours des débats.

La Cour a, en outre, entendu, dans ses audiences publiques, tenues les 5, 6, 7, 9 et 10 juillet 1923, les agents des six Gouvernements intéressés en leurs plaidoiries.

II

Point de fait

Les faits, tels qu'ils sont acquis au procès, et sur lesquels il ne semble pas qu'il y ait aucun désaccord entre les Parties, peuvent être ainsi résumés :

Un vapeur anglais, le « Wimbledon », avait été affrété en « time-charter » par la Société française « Les Affréteurs réunis » dont le siège est à Paris. Aux termes de la charte-partie d'affrètement, signée le 28 janvier 1919, ce navire avait été donné en location à la Société pour une durée de 18 mois, à compter du 3 mai 1919, date de sa livraison ; mais un avenant du 15 juillet 1920 avait prolongé cette durée de six mois, à partir du 3 novembre suivant. Le prix convenu pour la location était de 17 sh. 6 pence par tonne et par mois.

Le navire affrété avait chargé à Salonique 4.200 tonnes de munitions et de matériel d'artillerie, à destination de la Base maritime polonaise à Dantzig. Le 21 mars 1921, au matin, il se présentait à l'entrée du Canal de Kiel ; mais le Directeur du mouvement du Canal refusa de lui livrer passage invoquant, pour justifier ce refus, les ordonnances allemandes sur la neutralité, promulguées à l'occasion de la guerre russo-polonaise, et les instructions qu'il avait reçues.

Dès le surlendemain, le 23 mars, l'Ambassadeur de la République française à Berlin, demandait au Gouvernement allemand de lever cette interdiction et de permettre au « Wimbledon » de traverser le Canal de Kiel, conformément à l'article 380 du Traité de Versailles. Il lui fut répondu quelques jours après, le 26 mars, que le Gouvernement de l'Empire était dans l'impossibilité de permettre à un navire ayant à bord un chargement de munitions et de matériel d'artillerie à destination de la Commission militaire polonaise à Dantzig, le passage du Canal, et cela parce que les ordonnances de neutralité des 25 et 30 juillet 1920 interdisaient le transit de tels chargements pour la Pologne et pour la Russie, l'article 380 du Traité de paix de Versailles ne s'opposant pas à l'application de ces ordonnances pour le Canal de Kiel.

Le 30 mars au soir, la Société des « Affréteurs réunis » télégraphia au capitaine du « Wimbledon » l'ordre de continuer sa route par les détroits danois. Le vapeur leva l'ancre le 1er avril, et, passant par Skagen, il est arrivé à Dantzig, son port de destination, le 6 du même mois ; il avait alors subi un stationnement de onze jours, auquel vint s'ajouter un déroutement de deux jours.

Cependant, l'incident du « Wimbledon » n'avait pas été sans provoquer d'actives négociations entre la Conférence des Ambassadeurs et le Gouvernement de Berlin ; mais ces négociations, qui avaient mis en présence les points de vue opposés, et au cours desquelles la protestation des Puissances s'était heurtée à l'allégation des droits et des obligations de l'Allemagne, comme Etat neutre, dans le conflit entre la Russie et la Pologne, n'ayant abouti à aucun résultat, les Gouvernements de S M. britannique, de la République française, de S. M. le Roi d'Italie et de S. M. l'Empereur du Japon, résolurent de porter le litige qui en avait été l'occasion, ainsi que l'avait d'ailleurs suggéré le Gouvernement allemand lui-même, par une lettre de son Ministre des Affaires étrangères en date du 28 janvier 1922, devant la juridiction instituée par la Société des Nations pour connaître en parti-

culier de toute violation des articles 380 à 386 du Traité de Versailles, ainsi que de tout désaccord auquel leur interprétation pourrait donner lieu. Cette juridiction n'est autre que la Cour permanente de Justice internationale, qui est entrée en fonction à La Haye, le 15 février 1922.

III

Recevabilité de la demande

Il y a lieu tout d'abord d'examiner si la demande introduite par les quatre Gouvernements énumérés ci-dessus est recevable, dans les termes où elle est soumise à la Cour. Le défendeur s'en est remis sur ce point à son appréciation.

La Cour estime que la recevabilité de la demande telle qu'elle a été formulée dans la requête introductive d'instance, ne peut faire de doute, il suffit d'observer en l'espèce que chacune des Puissances demanderesses a un intérêt évident à l'exécution des stipulations qui concernent le Canal de Kiel, puisqu'elles ont toutes des flottes et des navires marchands battant leur pavillon ; elles rentrent donc, sans qu'il soit besoin pour elles de justifier d'un intérêt pécuniaire lésé, dans les prévisions de l'article 386, dont l'alinéa 1er est ainsi conçu :

> « Au cas de violation d'une des dispositions des articles 380 à 386, ou en cas de désaccord sur l'interprétation de ces articles, toute Puissance intéressée pourra faire appel à la juridiction instituée dans ce but par la Société des Nations. »

IV

Point de droit

A.

La question qui domine tout le litige est celle de savoir si les autorités allemandes étaient en droit de refuser au vapeur « Wimbledon », dans les conditions et dans les circonstances où elles l'ont fait, l'accès et le passage du Canal de Kiel, le 21 mars 1921.

La réponse à faire à cette question doit être cherchée dans les stipulations que le Traité de Paix de Versailles a consacrées au Canal de Kiel, dans sa Partie XII, intitulée « Ports, voies d'eau et voies ferrées », Section VI. Cette section débute par une disposition d'un caractère général et impératif ; c'est l'article 380, qui s'exprime ainsi :

« Le Canal de Kiel et ses accès seront toujours libres et ouverts sur un pied de parfaite égalité aux navires de guerre et de commerce de toutes les nations en paix avec l'Allemagne. »

Puis viennent diverses clauses destinées à faciliter et à réglementer l'usage de cette liberté.

L'article 381, après avoir rappelé que « les ressortissants, les biens, les navires et bateaux de toutes les Puissances seront, en ce qui concerne les taxes, les facilités de service et sous tous les autres rapports, traités sur le pied d'une parfaite égalité pour l'usage du Canal...», ajoute qu'« il ne sera apporté à la circulation des personnes et des navires et bateaux d'autres entraves que celles résultant des dispositions relatives à la police, aux douanes, aux prescriptions sanitaires, à l'émigration ou à l'immigration, ainsi que celles concernant l'importation ou l'exportation des marchandises prohibées », et que « ces dispositions devront être raisonnables et uniformes et ne devront pas entraver inutilement le trafic. »

C'est ainsi encore que l'article 382 interdit de percevoir sur les navires et bateaux empruntant le Canal et ses accès, d'autres taxes que celles destinées à couvrir, d'une manière équitable, les frais d'entretien de la navigabilité ou de l'amélioration du Canal ou de ses accès ou à subvenir à des dépenses faites dans l'intérêt de la navigation ; que l'article 383 prévoit la mise sous scellés ou sous la garde des agents des douanes des marchandises en transit, et que l'article 385 oblige l'Allemagne à prendre toutes mesures convenables pour l'enlèvement des obstacles ou dangers pour la navigation et à assurer le maintien des bonnes conditions de navigation, tout en lui interdisant d'entreprendre des travaux de nature à porter atteinte à la navigation sur le canal ou sur ses accès.

La prétention des demandeurs réclamant pour le « Wimbledon » le libre passage du Canal de Kiel trouve sa base dans la règle générale, qui est écrite à l'article 380 du Traité de Versailles.

Ce texte, ont-ils dit, est d'une clarté qui ne laisse rien à désirer, lorsqu'il dispose que le canal sera toujours ouvert aux navires de guerre et de commerce des nations qui se trouvent en paix avec l'Allemagne ; dès lors, le « Wimbledon », appartenant à une nation qui était à ce moment en paix avec l'Allemagne, avait droit au libre passage dans ce canal.

Les demandeurs ont soutenu en outre que cette interprétation de l'article 380 est confirmée par la disposition de l'alinéa 2 de l'article suivant, prévoyant certaines restrictions ou entraves qui pourraient être apportées par le Gouvernement allemand à la libre circulation du canal, aucune de ces restrictions ou entraves, limitativement énumérées, ne pouvant s'appliquer au « Wimbledon » à raison de la nature de sa cargaison.

La Cour estime que l'article 380 est formel et ne prête à aucune équivoque. Il en résulte que le canal a cessé d'être une voie navigable intérieure, nationale, dont l'usage par les navires des Puissances autres que l'Etat riverain est abandonné à la discrétion de cet Etat, et qu'il est devenu une voie internationale, destinée à rendre plus facile, sous la garantie d'un traité, l'accès de la Baltique, dans l'intérêt de toutes les nations du monde. Sous son régime nouveau, le Canal de Kiel doit être ouvert, sur le pied de l'égalité, à tous les navires, sans qu'il y ait à distinguer entre les navires de guerre et les navires de commerce, mais à une condition expresse, c'est que ces navires ressortissent à des nations en paix avec l'Allemagne.

Le droit de l'Empire de se défendre contre ses ennemis, en refusant à leurs navires le passage dans le canal, est ainsi proclamé et reconnu. En marquant cette réserve, pour le cas où l'Allemagne ne serait pas en paix avec la nation dont les navires de guerre ou de commerce réclament l'accès du canal, le Traité de paix a manifestement envisagé l'hypothèse d'une guerre future, à laquelle l'Allemagne prendrait part. Si le régime d'accès du Canal devait être également modifié par l'éventualité d'un conflit entre deux Puissances demeurées en paix avec l'Empire, le Traité n'aurait pas manqué de le dire. Il ne l'a pas dit, et sans doute il n'a pas voulu le dire.

La volonté des auteurs du Traité de Versailles de faciliter, par une stipulation d'ordre international, l'accès de la Baltique, et par suite de laisser en tout temps le canal ouvert aux navires et bateaux étrangers de toute catégorie, apparaît avec plus de force encore, si l'on rapproche le texte de l'article 380 des autres stipulations qui ont trouvé place dans la Partie XII.

Bien que, ayant été construit par l'Allemagne en territoire allemand, le Canal de Kiel ait constitué jusqu'en 1919 une voie intérieure de l'Etat qui en détient les deux rives, le Traité a tenu à ne pas le confondre avec les autres voies navigables

intérieures de l'Empire allemand. Une section spéciale a été créée pour lui à la fin de la Partie XII, intitulée « Ports, voies d'eau et voies ferrées » ; et dans cette section spéciale, des règles exclusivement propres au Canal de Kiel ont été insérées ; ces règles diffèrent sur plus d'un point de celles auxquelles d'autres voies navigables intérieures de l'Empire sont assujetties par les articles 321 à 327. La différence apparaît notamment en ce que l'accès du Canal de Kiel est ouvert aux navires de guerre et au transit de toutes les nations qui sont en paix avec l'Empire, tandis que le libre accès des autres voies navigables de l'Allemagne, mentionnées ci-dessus, est réservé aux seules Puissances alliées et associées. Ce rapprochement ajoute, pour l'interprétation de l'article 380, un argument nouveau à ceux qui viennent déjà d'être déduits de sa lettre et de son esprit.

Les stipulations du traité de Versailles relatives au Canal de Kiel se suffisent donc à elles-mêmes ; si elles devaient être complétées ou interprétées à l'aide de celles qui, dans les premières sections de la partie XII, ont visé les voies navigables intérieures de l'Allemagne, elles perdraient toute leur raison d'être, les quelques répétitions qu'on y constate seraient superflues, et on aurait le droit de s'étonner que, dans certains cas où les dispositions des articles 321 à 327 devraient être appliquées au Canal, les auteurs du Traité aient pris la peine d'en reproduire le texte ou la substance.

Ce n'est pas dans un argument d'analogie avec ces dispositions qu'il convient de chercher la pensée qui a inspiré l'article 380 et les articles suivants du Traité, mais bien plutôt dans un argument « a contrario » qui les exclut.

Pour contester, dans l'espèce, au vapeur « Wimbledon » le droit au libre passage dans le Canal de Kiel, sur le fondement de l'article 380, on a allégué que ce droit s'analyse en réalité en une servitude de droit international, mise à la charge de l'Allemagne, et que, comme toute modification ou diminution du droit de souveraineté, cette servitude doit être interprétée de la manière la plus restrictive et ramenée à ses plus étroites limites, en ce sens notamment qu'elle laisserait intacts les droits qui découlent de la neutralité en cas de conflit armé. La Cour n'a pas à prendre parti dans la question, d'ailleurs très controversée, de savoir s'il existe vraiment dans le domaine du droit international, des servitudes analogues aux servitudes du droit privé. Que ce soit par l'effet d'une servitude, ou par l'effet d'une obligation contractuelle que le Gouvernement allemand est tenu

envers les Puissances bénéficiaires du Traité de Versailles de laisser l'accès du Canal de Kiel libre et ouvert aux navires de toutes les nations, en temps de guerre comme en temps de paix, il n'en résulte pas moins pour l'Etat allemand une limitation importante de l'exercice du droit de souveraineté que nul ne lui conteste sur le Canal de Kiel ; et cela suffit pour que la clause qui consacre une telle limitation doive, en cas de doute, être interprétée restrictivement. Toutefois, la Cour ne saurait aller, sous couleur d'interprétation restrictive, jusqu'à refuser à l'article 380 le sens qui est commandé par ses termes formels. Ce serait une singulière interprétation que de faire dire à un traité exactement le contraire de ce qu'il dit.

On a encore prétendu que la concession générale du droit de passage aux navires de toutes nationalités dans le Canal de Kiel ne saurait priver l'Allemagne de l'exercice de ses droits de Puissance neutre en temps de guerre et l'obliger à laisser passer, dans ce canal, les transports de contrebande destinés à l'un des belligérants, car, entendue d'une manière aussi large, cette concession impliquerait de sa part l'abandon d'un droit « personnel et imprescriptible » qui est un élément de sa souveraineté et auquel elle n'a ni pu ni voulu renoncer par avance. Une telle allégation n'a pas déterminé la conviction de la Cour : elle se heurte en effet à des considérations d'intérêt général de l'ordre le plus élevé. Elle est contredite par une pratique internationale constante en même temps qu'elle est contraire à la lettre de l'article 380, qui vise manifestement le temps de guerre comme le temps de paix.

La Cour se refuse à voir dans la conclusion d'un traité quelconque, par lequel un Etat s'engage à faire ou à ne pas faire quelque chose, un abandon de sa souveraineté. Sans doute, toute convention engendrant une obligation de ce genre, apporte une restriction à l'exercice des droits souverains de l'Etat, en ce sens qu'elle imprime à cet exercice une direction déterminée. Mais la faculté de contracter des engagements internationaux est précisément un attribut de la souveraineté de l'Etat.

Comme exemples d'accords internationaux ayant apporté à l'exercice de la souveraineté de certains Etats des restrictions partielles, mais destinées à durer toujours, on a cité devant la Cour les règles qui ont été établies, pour les Canaux de Suez et de Panama. Ces règles ne sont pas identiques dans les deux cas ; mais elles présentent une égale importance en ce qu'elles démontrent que l'usage des grandes voies internationales, soit

par des navires de guerre belligérants, soit par des navires de commerce, belligérants ou neutres, chargés de contrebande de guerre, ne doit pas être considéré comme étant incompatible avec la neutralité de l'Etat riverain.

Par la Convention de Constantinople, en date du 29 octobre 1888, les Gouvernements d'Allemagne, d'Autriche-Hongrie, d'Espagne, de France, de Grande-Bretagne, d'Italie, des Pays-Bas, de Russie et de Turquie, ont stipulé, d'une part, que le canal maritime de Suez « sera toujours libre et ouvert, en temps de guerre comme en temps de paix, à tout navire de commerce ou de guerre sans distinction de pavillon », y compris même les navires des pays en guerre avec la Turquie, souveraine du territoire, et d'autre part, qu'aucune atteinte ne serait portée par les Etats signataires au libre usage du canal en temps de guerre comme en temps de paix, le droit de défense de l'Etat riverain étant cependant réservé dans une certaine mesure : aucune fortification commandant le canal ne doit être construite. En fait, sous ce régime et en maintes circonstances, des navires de guerre belligérants et des navires chargés de contrebande ont pu librement passer par le canal, et nul n'a jamais considéré qu'il y eût dans un tel passage une violation de la neutralité ottomane.

Pour se rendre compte du régime du Canal de Panama, il est nécessaire de se reporter au Traité entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, en date du 18 novembre 1901, communément nommé traité Hay-Pauncefote, ainsi qu'au traité du 18 novembre 1903 entre les Etats-Unis et la République de Panama. Bien qu'on rencontre dans le premier de ces actes diverses stipulations relatives à la « neutralisation » du Canal — stipulations qui, dans une large mesure, sont déclaratives des règles qu'est tenu d'observer un Etat neutre — il ne s'y trouve pas de clause qui garantisse le libre passage par le canal, en temps de guerre comme en temps de paix, sans distinction de pavillon et sans égards à la belligérance éventuelle des Etats-Unis ; il n'y a pas non plus de clause qui interdise aux Etats-Unis d'élever des fortifications commandant le canal. D'autre part, par le Traité du 18 novembre 1903, la République de Panama a accordé aux Etats-Unis « à perpétuité l'usage, l'occupation et le contrôle » de la bande de territoire requise pour le canal, ainsi que l'usage, l'occupation, et le contrôle à perpétuité de toutes terres et eaux hors de cette zone qui se trouveraient être nécessaires ou utiles dans le même dessein ; elle concédait de plus

aux Etats-Unis, dans ces zones, ainsi que dans les terres et eaux auxiliaires, « tous droits, puissance et autorité... que les Etats-Unis posséderaient et exerceraient si la souveraineté du territoire leur appartenait... à l'exclusion complète de l'exercice par la République de Panama de tous droits, pouvoirs et autorité de souveraineté de cette espèce ». Ce traité accordait encore aux Etats-Unis le droit de faire, au moyen de leurs forces de terre et de mer, la police desdites terres et eaux « et de construire des fortifications à cet effet ». En raison de ces faits, il est donc instructif d'examiner la façon dont le Gouvernement fédéral et les autres Gouvernements ont compris les droits et les devoirs des Etats-Unis en tant que constructeurs et propriétaires du canal, exerçant, toujours sous réserve des stipulations des traités existants, la puissance souveraine et la juridiction exclusive sur le canal ainsi que sur les territoires et les eaux auxiliaires.

Le passage des navires de guerre belligérants ainsi que des prises de guerre fut expressément permis par une proclamation du Président des Etats-Unis en date du 13 novembre 1914, réglementant l'usage du Canal de Panama et de ses accès au cours de la guerre mondiale ; de même, aucune restriction n'était opposée au passage des navires marchands portant de la contrebande de guerre, quelle que fût leur nationalité. Mais par une proclamation en date du 23 mai 1917, promulguée après l'entrée des Etats-Unis dans la guerre, fut prohibé l'usage du canal par les navires, soit publics, soit privés, appartenant à un ennemi ou aux alliés d'un ennemi, de même que, par l'article 380 du Traité de Versailles, le Canal de Kiel est fermé aux navires de guerre et de commerce des nations qui ne sont pas en paix avec l'Allemagne.

Dans la proclamation du 23 mai 1917, le transport de contrebande ne fut pas mentionné ; mais par la proclamation du 3 décembre 1917, publiée en vertu de l'Acte du Congrès du 15 juin 1917, le Secrétaire du Trésor fut autorisé à publier une ordonnance réglementant la circulation des navires dans les eaux territoriales des Etats-Unis ; et par une ordonnance promulguée par le Président en vertu de la même loi, le Gouverneur du Canal de Panama fut autorisé à exercer dans les territoires et eaux du canal les mêmes pouvoirs que l'Acte avait conférés au Secrétaire du Trésor. Par une proclamation du 27 août 1917, fut déclaré illicite le transport, sans permis, en

dehors des Etats-Unis ou de leurs possessions territoriales, des munitions de guerre à destination de l'ennemi.

Il n'a jamais été prétendu, que la neutralité des Etats-Unis avant leur participation aux hostilités, ait été en aucune manière compromise, du fait de l'usage du Canal de Panama par des navires de guerre belligérants on par des navires de commerce belligérants ou neutres, portant de la contrebande de guerre.

Les précédents des Canaux de Suez et de Panama constituent ainsi déjà un désaveu anticipé de la thèse d'après laquelle la neutralité de l'Allemagne aurait été nécessairement en péril si ses autorités avaient livré passage au « Wimbledon » dans le Canal de Kiel, à raison du fait que ce navire transportait de la contrebande de guerre à destination d'un Etat alors engagé dans un conflit armé. Ils ne sont d'ailleurs que la manifestation de l'opinion générale suivant laquelle lorsqu'une voie d'eau artificielle mettant en communication deux mers libres, a été affectée d'une manière permanente à l'usage du monde entier, cette voie se trouve assimilée aux détroits naturels, en ce sens que le passage même d'un navire de guerre belligérant ne compromet pas la neutralité de l'Etat souverain sous la juridiction duquel se trouvent les eaux dont il s'agit.

Il faut maintenant rechercher si l'Allemagne était fondée à invoquer ses droits et ses devoirs de Puissance neutre et les prescriptions de ses ordonnances de neutralité, promulguées à l'occasion de la guerre russo-polonaise, pour interdire au « Wimbledon » l'accès du Canal de Kiel, malgré le texte formel de l'article 380 du Traité de Versailles.

La première des ordonnances susmentionnées, portant la date du 25 juillet 1920, contient la disposition suivante :

> « A raison de la neutralité de l'Allemagne dans les événements de guerre survenus entre la République de Pologne et la République fédérative socialiste des Soviets de Russie.... le Gouvernement décrète ce qui suit :
>
> « Article 1er : L'exportation et le transit d'armes, munitions, poudres et explosifs, ainsi que d'autres articles à usage de guerre, sont interdits en tant que ces objets sont destinés aux territoires de la République polonaise ou de la République socialiste des Soviets de Russie. »

Et la spécification détaillée des objets et articles dont l'exportation et le transit sont défendus a trouvé place, quelques jours après dans une nouvelle ordonnance du 30 juillet 1920.

L'interdiction d'*exporter*, ainsi proclamée par les ordonnances de neutralité allemandes, ne saurait évidemment s'appliquer au passage par le canal des articles qu'elles énumèrent, en provenance d'un pays étranger et à destination d'un autre pays étranger. Quant au mot *transit*, il ne paraît pas non plus viser le Canal de Kiel ; il n'a sans doute, en vue, que le territoire allemand auquel les prescriptions de l'article 380 ne sont pas applicables. En tout cas, une ordonnance de neutralité, acte unilatéral d'un Etat, ne saurait prévaloir sur les dispositions du Traité de Paix.

Du moment que l'article 380 du Traité de Versailles stipule que le Canal de Kiel sera toujours ouvert aux navires de guerre et de commerce de toutes les nations en paix avec l'Allemagne, il est impossible de prétendre que les termes de cet article proscrivent, pour la sauvegarde de la neutralité allemande, le transport de la contrebande de guerre. En fait, le Gouvernement de l'Empire n'avait pas revendiqué, au moment où s'est produit l'incident du « Wimbledon », le droit de fermer le canal aux navires de guerre des nations belligérantes en paix avec l'Allemagne. Bien au contraire, il a été expressément déclaré dans la note du Président de la Délégation allemande au Président de la Conférence des Ambassadeurs, en date du 20 avril 1921, que le Gouvernement allemand « ne prétend appliquer les règlements de neutralité qu'en ce qui concerne les navires de commerce, mais non en ce qui regarde les bâtiments de guerre ». La Cour n'a pas à se prononcer sur la portée juridique d'une telle déclaration ; mais si, comme cela paraît certain, elle contient, en ce qui concerne le passage des navires de guerre belligérants dans le Canal de Kiel, une interprétation exacte du Traité de Versailles, il s'ensuit, par a fortiori, que le passage de navires neutres portant de la contrebande de guerre est autorisé par l'article 380 et ne peut constituer à la charge de l'Allemagne un manquement de ses devoirs de neutralité. Dès lors, si le « Wimbledon », usant de la permission qui lui était donnée par l'article 380, avait traversé le Canal de Kiel, la neutralité de l'Allemagne serait demeurée sauve et à l'abri de tout reproche.

De ce qui précède, il résulte donc clairement que l'Allemagne loin d'avoir assumé, du fait de sa neutralité, le devoir d'interdire le passage du « Wimbledon » par le Canal de Kiel, avait le droit de le permettre ; et, d'autre part, en vertu de l'article 380 du Traité de Versailles, elle avait le devoir formel d'y consentir. Elle ne pouvait opposer aux engagements qu'elle avait

pris en vertu de cet article, ses ordonnances de neutralité. L'Allemagne était parfaitement libre de se déclarer neutre et de proclamer les règles de sa neutralité dans la guerre russo-polonaise, mais à la condition de respecter et de laisser intactes les obligations contractuelles qu'elle avait souscrites à Versailles le 28 juin 1919.

Dans ces circonstances, on se rend facilement compte qu'il serait inutile de rechercher en l'espèce si l'état de guerre entre la Russie et la Pologne, et, avec lui, la neutralité de l'Allemagne, avaient ou non pris fin à l'époque où se produisit l'incident du « Wimbledon ». En temps de guerre comme en temps de paix, le Canal de Kiel devait être ouvert au « Wimbledon » comme à tous les navires des nations en paix avec l'Allemagne.

B.

L'Etat allemand, défendeur, ayant à tort, ainsi que la Cour l'a reconnu, défendu le passage du Canal de Kiel au bateau « Wimbledon », est donc responsable des dommages causés par cette défense et il doit indemniser le Gouvernement français pour le compte de la Société « Les Affréteurs réunis », qui les a subis.

La demande en dommages formulée par le Mémoire des demandeurs, était ainsi libellée :

I. Immobilisation du navire : 11 jours de location, du 21 mars au 1er avril inclus. Le taux d'affrètement du navire étant de 17 sh.6 par tonne et par mois et le navire ayant une portée en lourd de 6.200 tonnes, la location mensuelle se trouve être de L. st. 5.425 par mois : en tenant compte du change moyen du 20 mars au 1er avril 1921, soit 56 fr. 284, le montant correspondant à 11 jours de location est de.....	111.956 20
2. Déroutement : 2 jours, d'après les mêmes bases	20.355 65
3. Charbon	8.437 50
4. Contribution du navire aux frais généraux de la Société et indemnité pour perte de trafic....	33.333 33
Total : francs	174.082 68

avec les intérêts à raison de 6% l'an à partir du 21 mars 1921.

Après les plaidoiries, la réclamation sous n° 4 a été réduite à 25.000 francs et se trouve en définitive être ainsi établie :

4a. Contribution du navire aux frais généraux	13.508 35
4b. Frais de chancellerie, etc.....	9.491 65
Autres frais de recouvrement.....	2.000 00
Total : francs	25.000 00

et le total de la demande ramené à 165.749 fr. 35 c.

En ce qui concerne les trois premiers chefs de la demande visant les sommes payables du chef du fret pour 11 jours d'immobilisation du navire et pour 2 jours de déroutement et les dépenses de charbon, la Cour approuve les évaluations qui lui ont été soumises. Le défendeur n'a pas mis en question leur exactitude ; d'ailleurs, elles trouvent, pour la plus grande partie, leur justification dans les preuves apportées au cours de la procédure, et pour ce qui concerne le nombre de jours, il paraît certain que le navire qui désirait faire reconnaître son droit, était fondé à attendre, pendant un délai raisonnable, avant de poursuivre son voyage, le résultat des négociations diplomatiques entamées à ce sujet.

Le quatrième chef, relatif à la réclamation de remboursement pour la contribution du navire aux frais généraux de la Société, a été contesté par le défendeur ; la Cour estime que cette contestation est fondée. Les dépenses en question, n'ont pas de rapport avec le refus de passage.

La Cour est arrivée à la même conclusion au sujet de la réclamation relative aux droits de chancellerie et autres frais de recouvrement portés sous la même rubrique.

Quant au taux des intérêts, la Cour trouve acceptable dans la situation financière actuelle du monde, en tenant compte des conditions admises pour les emprunts publics, les 6% demandés ; ces intérêts, cependant, doivent courir non pas à compter du jour de l'arrivée du « Wimbledon » à l'entrée du Canal de Kiel, suivant la réclamation des demandeurs, mais bien de la date du présent arrêt, c'est-à-dire du moment où le montant de la somme due a été fixé et l'obligation de payer établie.

La Cour n'alloue pas d'intérêts moratoires plus élevés pour le cas où l'arrêt resterait inexécuté après l'expiration du délai fixé pour son exécution. La Cour ne peut ni ne doit envisager une pareille éventualité.

Quant au délai d'exécution, la Cour est d'avis que les exigences de l'organisation des services publics et les règles budgétaires et administratives réclament pour le versement de la

somme mise à la charge de l'Allemagne un délai plus long que celui qui avait été indiqué par les demandeurs. C'est pourquoi elle l'a fixé à trois mois.

Le paiement doit être effectué en francs français. C'est la monnaie du demandeur, dans laquelle il fait toutes ses opérations et toute sa comptabilité, et l'on peut dire, en conséquence que cette monnaie donne la mesure exacte du dommage qui doit être réparé.

L'article 64 du Statut prescrit que chaque partie supporte ses frais de procédure, à moins qu'il n'en soit autrement décidé par la Cour. La Cour ne trouve pas de raison de se départir de cette règle générale.

V.

Par ces motifs,

La Cour jugeant contradictoirement,

Déclare recevable, au regard de toutes les parties, la demande portée devant elle par les Gouvernements de Sa Majesté britannique, de la République française, de Sa Majesté le Roi d'Italie, et de Sa Majesté l'Empereur du Japon, avec intervention du Gouvernement de la République polonaise ;

Décide et juge :

1. Qu'à tort les autorités allemandes ont refusé le 21 mars 1921 au vapeur « Wimbledon » l'accès du Canal de Kiel ;

2. que l'article 380 du Traité signé à Versailles le 28 juin 1919 entre les Puissances alliées et associées et l'Allemagne devait empêcher l'Allemagne d'appliquer au Canal de Kiel l'ordonnance de neutralité qu'elle a promulguée le 25 juillet 1920 ;

3. que le gouvernement allemand est tenu à la réparation du préjudice subi de ce chef par le navire et ses affréteurs ;

4. qu'il y a lieu d'évaluer ce préjudice à la somme de 140.749 francs 35 centimes, à laquelle doivent s'ajouter des intérêts à 6% à partir de la date du présent arrêt ;

5. que le Gouvernement allemand sera tenu en conséquence à payer au Gouvernement de la République française, à Paris, en francs français, la somme de 140.749 fr. 35 centimes avec les intérêts à raison de 6% l'an à partir de la date de cet arrêt, ledit paiement devant être effectué dans un délai de trois mois à compter de ce jour ;

6. que chaque partie doit supporter ses frais de procédure.

Le présent arrêt ayant été rédigé en français et en anglais, c'est le texte français qui fait foi.

Fait et jugé au Palais de la Paix à La Haye, le dix-sept août mil neuf cent vingt-trois, en sept exemplaires, dont l'un restera déposé aux archives de la Cour et dont les autres seront transmis aux agents des Gouvernements des Puissances requérantes, intervenante et défenderesse, respectivement.

Le Président,
(Signé) LODER.

Le Greffier,
(Signé) A. HAMMARSKJOLD.

MM. Anzilotti et Huber, Juges, et M. Schücking, juge national allemand, déclarant ne pas pouvoir se rallier à l'arrêt rendu par la Cour et se prévalant du droit que leur confère l'article 57 du Statut de la Cour, ont joint audit arrêt les exposés suivants de leur opinion personnelle.

(Paraphé) L.
(Paraphé) A.H.

OPINION DISSIDENTE DE MM. ANZILOTTI ET HUBER

I. Nous, soussignés, ne pouvons nous rallier, pour des raisons dont les principales sont développées ci-après, à l'arrêt rendu par la Cour le 17 août 1923 en l'affaire du « Wimbledon ». Comme la différence essentielle entre notre manière de voir et celle de la majorité, porte sur un point qui affecte l'interprétation de conventions internationales en général, nous croyons de notre devoir de faire usage du droit que nous confère le Statut, de joindre à l'arrêt l'exposé de notre opinion individuelle.

A notre avis, la question à décider n'est pas celle de savoir si l'Allemagne a été en mesure d'invoquer, pour refuser au vapeur « Wimbledon » le passage par le Canal de Kiel, un devoir de neutralité qui eût pu primer l'obligation qui résulte des articles 380 et suivants en faveur de la navigation des navires appartenant aux Etats en paix avec l'Allemagne. La question est plutôt la suivante. Les clauses du Traité de Versailles relatives au Canal de Kiel visent-elles également l'éventualité de la neutralité de l'Allemagne ou envisagent-elles seulement l'état normal qui est celui de la paix sans toucher aux droits et aux devoirs de

la neutralité ? La question ainsi posée paraît être conforme à la thèse soutenue par la partie défenderesse.

2. Avant l'exposé des arguments, une constatation s'impose, qui toutefois, si l'on se place au point de vue adopté dans l'arrêt, devient sans importance. Au moment où le passage fut refusé au vapeur « Wimbledon », l'état de guerre entre la Pologne et la Russie, et, partant, la neutralité de l'Allemagne, subsistaient encore. Cela résulte, en dehors de toute considération relative à la situation extérieure et intérieure de l'Allemagne, des termes mêmes des préliminaires de paix et de l'article premier du traité définitif de paix entre la Pologne et la Russie, ainsi que, et surtout, du fait qu'un armistice, faisant partie intégrante des préliminaires de paix selon leur article 13, était en vigueur jusqu'à la ratification du traité définitif. Or, cette ratification n'était pas encore acquise au moment critique.

3. Il faut retenir d'abord que pour l'interprétation des contrats que sont les conventions internationales, il convient de tenir compte de la complexité des rapports entre les Etats et du fait que les parties contractantes sont des entités politiques indépendantes. S'il est vrai que, lorsqu'un texte conventionnel est clair, on doive l'accepter tel quel, sans en restreindre ou en étendre le sens littéral, il n'en est pas moins vrai que les mots n'ont de valeur que pour autant qu'ils sont l'expression d'une idée ; or, il ne faut pas supposer qu'on ait voulu adopter une idée qui conduise à des conséquences contradictoires ou impossibles ou qui, selon les circonstances, doivent être considérées comme dépassant la volonté des parties. C'est là que doit s'arrêter l'interprétation grammaticale de tout contrat et notamment des traités entre nations.

Dans cet ordre d'idées, il est nécessaire de se rappeler que les conventions internationales et en particulier celles visant le commerce et les communications sont, en règle générale, conclues en vue de la situation normale de paix. Si du fait d'une guerre, un Etat neutre ou belligérant se trouve dans la nécessité, pour sauvegarder sa neutralité ou pour la défense nationale, de prendre des mesures extraordinaires affectant temporairement l'application de ces conventions, il y est autorisé même en l'absence de réserves expresses. Cette faculté des Etats, basée sur l'usage tout à fait général, ne peut perdre sa raison d'être par le fait qu'il en eût été abusé ; elle a d'ailleurs été reconnue par une clause insérée dans les conventions de Barcelone, conclues en vue de la réalisation du principe de la liberté des

communications et du transit, principe proclamé par l'article 23 du Pacte de la Société des Nations.

Cette clause est ainsi conçue :

« Le présent Statut ne fixe pas les droits et les devoirs des belligérants et des neutres en temps de guerre. Néanmoins, il subsistera en temps de guerre dans la mesure compatible avec ces droits et ces devoirs. »

L'absence, dans une convention déterminée, d'une clause de cet ordre, ne saurait être interprétée dans ce sens que la convention dût être appliquée sans égard aux exigences particulières de la guerre et de la neutralité. La clause est plutôt destinée à fournir une certaine garantie contre un abus possible dans le dessein de limiter l'application de la convention dans une mesure qui ne serait plus justifiée par les conditions particulières de la situation de la neutralité et à l'état de guerre.

Cela dit, il y a lieu de reconnaître qu'un Etat peut prendre des engagements de nature à affecter sa liberté d'action par rapport à des guerres entre des Etats tiers. Mais des engagements de ce genre, vu la gravité des conséquences qui peuvent en résulter, ne se présument jamais : ils doivent toujours résulter de stipulations visant expressément les situations résultant du fait d'une guerre. La liberté d'un Etat de suivre la voie qui lui paraît la mieux appropriée aux exigences de sa sécurité et au maintien de son intégrité, est si essentielle que, dans le doute, des clauses conventionnelles ne sauraient être interprétées comme la limitant, quand bien même ces clauses ne s'opposeraient pas à pareille interprétation. Cette considération est justifiée notamment si les stipulations sont perpétuelles et sans réciprocité et si elles touchent aux intérêts d'Etats tiers.

4. Contre un texte précis, visant explicitement les situations résultant du fait d'une guerre, les considérations précédentes ne sauraient prévaloir. Or, un tel texte ne se trouve pas dans la section VI de la Partie XII du Traité de Versailles ; au contraire, cette section prise en elle-même et comparée aux autres sections de la même partie de ce Traité ou à d'autres traités, suggère plutôt une interprétation procédant des principes généraux susénoncés.

L'argument fondamental des demandeurs et qui constitue la base même de l'arrêt, est tiré de la phrase finale de l'article 380, d'après laquelle le Canal de Kiel doit être libre et ouvert aux navires de guerre et de commerce « de toutes les nations

en paix avec l'Allemagne ». Il en a été déduit que l'obligation contractée par l'Allemagne n'admettrait qu'une seule limitation, savoir que l'Allemagne peut refuser l'accès au canal aux navires des nations avec lesquelles elle est en guerre. En dehors de ce cas, le canal devrait être toujours libre et ouvert, le temps de guerre comme le temps de paix étant expressément visés : en effet, l'article envisage l'hypothèse où l'Allemagne serait elle-même belligérante.

Pourtant, les termes « nations en paix avec l'Allemagne » ne signifient point nécessairement que les Etats non en guerre avec elle soient, en tout état de cause, en droit de se prévaloir des stipulations des articles 380 et suivants ; ils signifient plutôt que l'état de paix est la condition d'application de ces stipulations. Cette condition, qui va presque de soi et qui revêt le caractère d'une clause de style, est d'autant plus naturelle dans un traité dont les stipulations sont liées au rétablissement de l'état de paix. Il paraît difficile d'en tirer des conséquences d'une portée considérable.

D'ailleurs, l'article 380 ne doit pas être considéré isolément, mais dans ses rapports avec les autres dispositions de la même section. On voit alors que cet article, le premier de la section, pose la règle générale qui trouve son complément et ses limitations dans les articles suivants. Or, il est certain que ces articles n'envisagent la réglementation du passage par le canal que pour autant qu'il s'agit du trafic ordinaire en temps de paix. Cela est vrai, surtout du second alinéa de l'article 381, qui prévoit la possibilité pour l'Allemagne d'apporter certaines entraves à la circulation des navires. Aucune de ces entraves n'ayant trait aux mesures que l'Allemagne pourrait prendre en tant que puissance belligérante ou neutre, on se trouve dans l'alternative ou bien d'admettre que l'Allemagne n'est autorisée à prendre en cette capacité, aucune mesure spéciale, ou bien que, sous ce rapport, sa liberté n'a pas été limitée par le Traité. Mais il nous semble difficile d'admettre qu'on ait voulu défendre à l'Allemagne de prendre les mesures nécessaires pour sauvegarder les intérêts suprêmes qui peuvent être en jeu pour elle en cas de guerre et de neutralité, tandis qu'on lui aurait formellement reconnu le droit de prendre les mesures nécessaires pour faire respecter ses réglements de police ou de douanes, ses prescriptions sanitaires, etc., c'est-à-dire pour protéger des intérêts relativement moindres.

5. La comparaison entre les articles 380 à 386 et la section II

de la même partie du Traité, concernant la navigation sur les voies intérieures de l'Allemagne prouve clairement, que ces articles, tout en occupant une place à part et présentant des traits particuliers, se rapprochent beaucoup des dispositions de ladite section. Et tandis que les différences se rapportent surtout à la durée des obligations contractées par l'Allemagne et aux bénéficiaires desdites obligations, la règle générale posée à l'alinéa 2 de l'article 381 n'est que la reproduction textuelle de la règle posée à l'alinéa 4 de l'article 327, et la section II, pas plus que la section VI, ne contient aucune disposition visant expressément le cas de guerre et de neutralité. Or, il ne semble guère possible d'admettre que, du fait que l'Allemagne s'est obligée à accorder aux Puissances alliées et associées la liberté du transit sur ses voies navigables sans autres entraves que celles limitativement énumérées à l'alinéa 4 de l'article 327, elle eût perdu le droit de prendre, en temps de guerre, les mesures suggérées par les circonstances ; le contraire a été d'ailleurs explicitement reconnu dans l'Acte de navigation de l'Elbe, établi en exécution des clauses du traité de Versailles.

6. Encore, si l'article 380 devait être entendu dans le sens strictement littéral, il s'ensuivrait que l'Allemagne belligérante devrait laisser le canal libre et ouvert aux navires des nations neutres, puisque ces navires appartiennent à des nations en paix avec l'Allemagne. Mais un engagement de ce genre n'est guère concevable sans une obligation correspondante, de la part des Etats avec lesquels l'Allemagne est en guerre, de respecter la liberté de passage par le canal : l'obligation imposée à un Etat de laisser ouverte, en temps de guerre, une voie d'eau ne saurait se comprendre que pour autant que cette voie est soustraite à l'action des belligérants. C'est bien ce qui est le cas pour les conventions relatives aux Canaux de Suez et de Panama. Quels que soient par ailleurs les points de ressemblance et de divergence entre ces deux conventions, toujours est-il qu'elles se sont occupées, comme d'une chose essentielle, d'assurer en temps de guerre, le respect de ces voies maritimes : le blocus du canal, et l'accomplissement d'actes d'hostilité, soit dans le canal, soit dans les eaux contiguës, sont expressément défendus ; les conditions et modalités du transit des navires de guerre belligérants sont exactement fixées, etc. Au contraire, aucune disposition de ce genre ne se trouve dans la section du Traité de Versailles concernant le Canal de Kiel, et il est difficile de voir pour quelle raison elles y ont été omises, s'il est vrai que ce Traité

ait voulu instituer un régime analogue à celui qui résulte des instruments relatifs aux Canaux de Suez et de Panama. La comparaison entre ces trois actes internationaux vient ainsi confirmer d'une manière frappante la conclusion que nous avons cru devoir tirer de l'interprétation des dispositions de la section VI et du rapport entre cette seciton et la section II de la même partie XII du Traité de Versailles.

Le fait que certains Etats, particulièrement intéressés au régime de la Baltique, restent étrangers au Traité de Versailles, fournit une nouvelle indication dans le même sens.

7. La conclusion qui semble se dégager des considérations précédentes est donc que le devoir assumé par l'Allemagne de laisser le Canal de Kiel libre et ouvert aux navires des nations en paix avec elle, n'exclut pas son droit de prendre les mesures nécessaires pour la sauvegarde de ses intérêts en tant que puissance belligérante ou neutre. Cela ne veut pas dire que la liberté du canal n'existe point aussi en temps de guerre ; mais cette liberté se trouve alors nécessairement limitée, soit par les exigences de la défense nationale, si l'Allemagne est belligérante, soit, si elle est neutre, par les mesures qu'elle pourrait prendre, différant selon les situations de fait. Ce principe correspond exactement à la règle déjà mentionnée, adoptée dans les conventions de Barcelone. Ainsi, la situation juridique du Canal de Kiel se rapproche de celle des eaux navigables intérieures d'intérêt international. Telle semble, en effet, avoir été l'intention des auteurs du Traité de Versailles, pour autant qu'on peut s'en rendre compte d'après la correspondance échangée à cet égard entre les deux parties contractantes. Une indication dans le même sens pourrait être vue dans le fait que l'exclusion de la possibilité pour l'Allemagne, mentionnée à la clause 25 de l'armistice du 11 novembre 1918, d'exciper de sa neutralité, ne réapparaît ni dans le texte du Traité, ni dans les notes échangées.

En partant de ces considérations, nous sommes d'avis que la seule question qui se pose est celle de savoir si l'application au Canal de Kiel du régime de neutralité adopté par l'Allemagne était un acte arbitraire et de nature à entraver inutilement le trafic. Cette hypothèse semble exclue par les déclarations faites à l'audience par l'Agent allemand, déclarations qui montrent la gravité de la situation politique en Allemagne au moment dont il s'agit, soit au point de vue international, soit au point de vue intérieur.

8. Les bases des considérations développées ci-dessus se

trouveraient essentiellement modifiées si l'on devait prendre comme point de départ le fait que l'Allemagne elle-même a reconnu l'obligation de laisser passer par le canal, malgré sa neutralité, les navires de guerre des belligérants, et de se départir, en conséquence, du devoir essentiel de tout Etat neutre, d'interdire le passage des forces belligérantes à travers son territoire. Pareille reconnaissance pourrait peut-être se déduire d'un passage de la note de la délégation allemande à la Conférence des Ambassadeurs, en date du 20 avril 1921, de certaines explications données dans la plaidoirie de l'Agent allemand, et surtout d'une argumentation qui se trouve à la page 8 de la duplique. Ces passages sont, d'ailleurs, loin d'être clairs. Quoi qu'il en soit, cette admission, inexactement motivée par l'exterritorialité des bâtiments de guerre et par l'impossibilité matérielle d'empêcher leur passage, serait en contradiction complète avec les conclusions du défendeur, ainsi qu'avec sa thèse principale qui est fondée sur l'allégation d'un droit personnel et imprescriptible de neutralité. Il est même douteux que pareille reconnaissance soit conforme à l'article 380 lui-même, étant donné que la présence de navires de guerre belligérants pourrait gravement compromettre le but essentiel de cette stipulation qui est la liberté de la navigation pacifique dans le canal. Même si les déclarations allemandes mentionnées ci-dessus étaient plus concluantes dans le sens de ladite admission, il serait difficile de leur reconnaître la valeur d'une déclaration authentique dont il serait possible de faire état.

9. Si l'on adopte la thèse que le passage par le Canal de Kiel d'un navire quelconque même s'il constitue un « convoi » aux termes de l'article 2 de la V^e^ Convention de La Haye de 1907, ne saurait porter atteinte à la neutralité de l'Allemagne, les soussignés croient devoir formuler une réserve au sujet de la reconnaissance d'un droit à la protection internationale du transport de contrebande. Il est constant que le droit international actuel accorde aux neutres la faculté de supprimer ou de tolérer sur leur territoire le commerce et le transport de contrebande et notamment d'armes et de munitions. D'autre part, ces transports, même exécutés sous pavillon neutre, sont sans protection vis-à-vis du belligérant, et celui-ci est autorisé à infliger, dans certaines conditions, la peine de la confiscation même du navire neutre et de la partie de sa cargaison qui ne constitue pas de la contrebande. Cela s'explique par le fait que le commerce et le transport de contrebande, quoique n'engageant pas

nécessairement la neutralité des Etats, sont considérés par le droit des gens comme illicite parce qu'ils empruntent les formes du commerce pacifique pour des fins de guerre. Cette idée semble s'imposer avec une force toute particulière à la lumière du Pacte de la Société des Nations, et notamment de ses articles 8 et 23, litt. d).

Pour cette raison, il paraît difficile de reconnaître, entre Etats neutres, pour le commerce et le transport de contrebande, un droit pouvant servir de base à une action en justice, lorsque ces mêmes intérêts sont sans protection à l'égard des belligérants.

(*Signé*) ANZILOTTI.
(Signé) HUBER.

OPINION DISSIDENTE DE M. SCHUCKING

Je, soussigné, ne puis pas non plus me rallier à l'arrêt rendu par la Cour, et cela pour les raisons suivantes :

I. Le droit au libre passage par le Canal de Kiel me paraît indubitablement se présenter sous la forme d'une *servitus juris publici volontuaria*. Ce concept qui, pendant des siècles, a rendu de grands services au droit international, n'est pas, il est vrai, actuellement sans être contesté par la science du droit des gens, mais, en réalité son importance a grandi du fait des traités de paix qui ont suivi la guerre mondiale. Car ces traités ont donné lieu à de nombreuses situations juridiques qui ne peuvent être classées ailleurs que dans la catégorie des servitudes du droit international.

Si donc ledit droit de passage est considéré comme une servitude, il en résulte des conséquences importantes pour la présente affaire.

a) Selon la doctrine unanime du droit des gens, tous traités stipulant des servitudes doivent être interprétés restrictivement, de telle façon que la servitude, droit exceptionnel attaché au territoire d'un Etat étranger, ne limite qu'au minimum la souveraineté de cet Etat. Si l'on s'en tient à une interprétation purement littérale de l'article 380, le seul cas où ne s'applique pas la servitude est celui où il s'agit de navires appartenant à des nations elles-mêmes en guerre avec l'Allemagne. Pourtant, il est très douteux que l'Allemagne, lorsqu'elle se trouve dans la situation d'un Etat belligérant ou neutre, n'ait plus, en réalité, du fait de l'article 380, le droit, pour sauvegarder ses intérêts, de

prendre relativement au canal, des mesures spéciales non prévues par l'alinéa 2 de l'article 381, également à l'encontre de navires appartenant à des Etats autres que ses ennemis. Car le canal est sous la juridiction de l'Allemagne et n'a pas été neutralisé comme l'a été le Canal de Suez, et d'ailleurs dans une forme encore moins complète, le Canal de Panama. C'est plutôt son usage qui a été internationalisé ainsi que l'a été celui des grandes voies d'eau intérieures. Il n'a pas été expressément renoncé au droit de prendre des mesures spéciales en temps de guerre ou de neutralité ; et l'on ne peut déduire cette renonciation du fait que le canal doit être « toujours libre et ouvert ». Que ce droit soit accordé à perpétuité ne suffit pas à exclure la possibilité d'en réglementer ou même d'en suspendre temporairement l'exercice, et les mots essentiels employés pour la neutralisation du Canal de Suez, reproduits dans le traité relatif au Canal de Panama et qui sont : « en temps de guerre comme en temps de paix » ne paraissent pas dans l'article 380. Il se peut qu'une interprétation restrictive du traité établissant la servitude aille à l'encontre du sens purement littéral de l'article 380, interprétation selon laquelle le Reich, comme belligérant ou comme neutre, peut, en tant qu'il possède la souveraineté sur la zone du canal, prendre à l'égard de la circulation des navires, des mesures que les articles 380 et suivants lui interdisent en temps normal. Cependant, deux autres considérations viennent à l'appui de cette interprétation : tout d'abord l'alinéa 2 de l'article 381 démontre le bon-vouloir des Etats victorieux de sauvegarder en temps normal les intérêts administratifs de l'Etat riverain par rapport même au droit de libre passage ; l'on peut en déduire que, puisqu'il se trouve des dispositions pour répondre à ces intérêts d'importance moindre, les intérêts d'importance plus grande sont également visés. En second lieu, au cours des négociations de paix, l'Allemagne a expressément proposé, en présence des stipulations manifestement insuffisantes de l'article 380, de « conclure des arrangements précis » ; cette proposition ne fut faite il est vrai, qu'à titre de réciprocité. Etant donné que les Etats victorieux ne l'ont pas acceptée, ils doivent laisser prévaloir contre eux le principe du droit romain selon lequel « *obscuritas pacti nocet ei qui apertius loqui potuit.* »

b) De plus, selon la doctrine du droit des gens, les Etats bénéficiant d'une servitude sont, au profit des Etats qui y sont soumis, sous l'obligation de *civiliter uti.* Dans toutes circonstances, doivent être respectés les intérêts vitaux de l'Etat so-

mis à la servitude. En partant de ce point de vue, l'Etat bénéficiaire doit permettre que son droit se trouve parfois temporairement limité. Les intérêts vitaux allemands à l'époque ont rendu nécessaire pour l'Allemagne l'observance d'une neutralité stricte et absolue par rapport à la guerre qui avait lieu immédiatement à sa frontière. A ce propos, la situation politique intérieure de l'Allemagne à l'époque, n'est pas sans présenter une grande importance .Déjà, à plusieurs occasions, le transit de trains chargés de munitions et destinés à l'est, avait donné naissance en Allemagne — par exemple à Giessen, Marburg et Untertürkheim — à des émeutes que la police et la Reichswehr n'avaient pas toujours pu réprimer. En plusieurs endroits, les organisations ouvrières avaient décidé d'employer la force afin d'empêcher le transit du matériel de guerre. Des cas analogues eussent pu se produire dans le Canal de Kiel où, du fait d'écluses et de portes, un navire ne peut passer sans l'assistance de la main-d'œuvre allemande. Certes, le principe du respect des traités exige qu'un Etat ayant assumé une obligation n'excipe pas à la légère de difficultés intérieures pour ne pas observer ses engagements extérieurs. Mais le Gouvernement allemand de l'époque se trouvait en présence de difficultés très exceptionnelles provenant de la situation générale intérieure. Si tant est qu'il soit possible d'appliquer la doctrine de *civiliter uti* à une servitude de droit international, le Gouvernement allemand, lorsqu'il a appliqué également au Canal de Kiel la prohibition relative au transit de contrebande, l'a fait afin de sauvegarder ses intérêts vitaux. En ce faisant, l'Allemagne n'a pas laissé prévaloir sur ses obligations conventionnelles un droit de nécessité spécial ; elle s'est bornée à faire valoir l'existence des limites naturelles fixées à toute servitude.

II. Des considérations d'un autre ordre justifient également le refus opposé par l'Allemagne, malgré l'article 380, au passage du « Wimbledon » par le Canal de Kiel. L'un des deux Etats belligérants — la Russie — n'a pas participé au Traité de Versailles ; il s'ensuit à mon avis que l'Allemagne demeurait obligée, à son égard, de remplir ses devoirs d'Etat neutre. Pour réfuter cette thèse, l'on a allégué l'opinion juridique générale suivant laquelle lorsqu'une voie d'eau artificielle, mettant en communication deux mers libres, a été affectée d'une manière permanente à l'usage du monde entier, cette voie se trouve assimilée aux détroits naturels en ce sens que l'Etat riverain neutre ne peut plus être tenu responsable à l'égard de quiconque, soit

du passage d'un navire de guerre belligérant, soit, selon toute probabilité, du passage d'un navire portant des munitions, et cela même lorsque cette affectation spéciale de la voie d'eau n'a eu lieu qu'en vertu d'un accord particulier. Mais l'existence de cette opinion générale ne me paraît pas bien fondée. Afin de fournir une base à cette opinion juridique, l'on invoque la pratique, en ce qui concerne les Canaux de Suez et de Panama. Pour réfuter cette allégation, il y a lieu de déclarer à nouveau que la situation juridique des Canaux de Suez et de Panama est entièrement différente de celle du Canal de Kiel, en ce sens que les uns ont été neutralisés en vertu d'une « Befriedung » générale (neutralisation négative) de la zone du canal, alors que l'article 380 ne prévoit pas de neutralisation de cet ordre en ce qui concerne le Canal de Kiel. Même en admettant que le Canal de Panama est placé sous le contrôle exclusif des Etats-Unis, il n'en est pas moins vrai que le traité Hay-Pauncefote du 18 novembre 1901 fait mention de cette neutralisation générale et contient un certain nombre de stipulations dans ce même sens. Dans ces circonstances, l'application *de plano* au Canal de Kiel de notions de droit international qui ont été conçues à propos des Canaux de Suez et de Panama, paraît soulever des objections, puisque, comme il a déjà été dit, seul a été internationalisé l'usage du Canal de Kiel, ce qui, sans aucun doute, tend plutôt à créer une ressemblance entre ce canal et les voies d'eau intérieures.

En raison de ces faits, je suis d'avis qu'il est, en tout cas, nécessaire de répondre à la question de savoir si le passage du vapeur « Wimbledon » était compatible avec les devoirs de l'Allemagne neutre vis-à-vis de la Russie. Pour les raisons suivantes, la réponse à cette question *est dans la négative*. Une étude approfondie de la genèse des articles 2 et 7 de la cinquième convention de La Haye de 1907 concernant les droits et les devoirs des puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre, ainsi que l'application de ces articles pendant la guerre mondiale, notamment par la Hollande neutre, montre que le transport de matériel de guerre, même sans contrôle ou escorte militaire, doit être considéré comme un convoi, aux termes de l'article 2 de la convention, lorsque ce transport n'est pas le résultat d'une transaction commerciale, mais lorsque le belligérant lui-même se présente dans la double capacité d'expéditeur et de destinataire, que le dit transport soit ou non effectué par des navires particuliers. Aucun Etat neutre ne peut tolérer le transit par son territoire d'un convoi de cette nature. Il en

résulte que le Reich allemand n'était pas en droit de permettre le passage du « Wimbledon » par le Canal de Kiel, puisque les munitions en question, expédiées par la Mission polonaise à Salonique et destinées à la Base maritime de l'Etat polonais à Dantzig, étaient la propriété de ce pays et puisqu'à cette époque l'état de paix n'était pas encore rétabli. Comme la Hollande l'a fait remarquer à juste titre au sujet du transport de sable et de gravier sur le Rhin, et eu égard au fait qu'un des belligérants avait, à ce propos, invoqué l'Acte de navigation du Rhin, les devoirs de neutralité doivent avoir le pas sur toute obligation conventionnelle. Tel est également le point de vue de la doctrine du droit des gens. (V. Richard Kleen : *Lois et usages de la neutralité*. Paris 1898. Volume I, pp. 223-224). La violation des devoirs de neutralité, même lorsque l'on peut alléguer à leur appui des obligations conventionnelles assumées à l'égard d'Etats tiers, est, sans doute possible, un délit de droit international. L'intention des Etats victorieux ne saurait avoir été d'obliger le Reich, en vertu du Traité de Versailles, à commettre des délits à l'encontre d'Etats tiers. D'ailleurs cette intention n'eût pas pu être réalisée, car il est impossible d'assumer par convention une obligation juridiquement valable, et qui ait pour but l'accomplissement d'actes violant les droits de tierces parties.

(*Signé*) Walther SCHÜCKING.

BIBLIOGRAPHIE

Archives de la Paix. — La Paix de Versailles. Tome II. — Notes échangées entre la Conférence de la Paix et la délégation allemande et remarques de la délégation allemande sur les conditions de paix. Publiées 10 rue Edouard VII à Paris, sous la direction de M. de Lapradelle.

Actes et documents relatifs aux arrêts et aux avis consultatifs de la Cour. Série C. 3e session. Volume I. Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale (Société d'Editions A. W. Sijthoff. Leyde. Pays-Bas).

Baudry-Lacantinerie et Barde. — Traité théorique et pratique de Droit Civil. Des Obligations. Tome I. (Librairie de la Société du Recueil Sirey et du Journal du Palais. 3e édition. Paris 1906).

Calvo. — Dictionnaire de Droit International public et privé. (Librairie Rousseau. Paris 1885).

Conférence de la Société des Nations à Barcelone. — Texte complet des conventions et recommandations adoptées. (Librairie Payot. 1921).

De Lapradelle. — Rapport sur l'avant-projet pour l'institution de la Cour Permanente de Justice Internationale, présenté au Conseil de la Société des Nations, au nom du Comité consultatif de juristes. (La Haye. 1920).

De Lapradelle et Politis. — Recueil des arbitrages internationaux. (A. Pedone, éditeur, Paris. 1905).

De Martens. — Précis du Droit des Gens moderne de l'Europe, fondé sur les traités et l'usage. — Nouvelle édition avec des notes de S. Pinheiro-Ferreira. (Librairie J. P. Aillaud. Paris. 1831).

Despagnet. — Cours de Droit International public. 4e Edition. (Librairie du Recueil Sirey. Paris. 1910).

Deuxième Conférence générale des Communications et du Transit. (15 novembre-9 décembre 1923). — Instruments officiels approuvés par la Conférence. — Service des Publications de la Société des Nations. Genève.

Errera. — La troisième session de la Cour Permanente de Justice Internationale. (Le Parlement et l'Opinion. — Novembre 1923, 94 rue Saint-Lazare, Paris).

Fallex et Mairey. — Les Principales Puissances du Monde (moins la France). (Librairie Delagrave, Paris).

Fauchille. — Traité de Droit International public. 8e Edition entièrement refondue et mise au courant du Manuel de Droit International public de Henry Bonfils. (Librairie Arthur Rousseau. Paris. 1921).

Georges Scelle. — Le Pacte des Nations et sa liaison avec le Traité de Paix. (Librairie du Recueil Sirey. Paris. 1919).
— Essai de systématique du Droit International. — Plan d'un cours de Droit International public, extrait de la Revue Générale de Droit International public. (A. Pedone, éditeur. Paris. 1923).

Le Journal Officiel (Le Traité de Versailles). — N° du 11 janvier 1920.

Kleen. — Lois et usages de la neutralité, d'après le Droit International conventionnel et coutumier des Etats civilisés. (Librairie générale de Droit et de Jurisprudence. Paris. 1900).

Laurentie. — Les lois de la guerre. Guerre terrestre, maritime, neutralité, fin de la guerre. (Librairie générale de Jurisprudence, Marchal et Billard, Godde, successeur. Paris. 1917).

Léon Bourgeois. — Pour la Société des Nations. — Conférences de La Haye de 1899 et de 1907. — Discours et interventions. (Bibliothèque Charpentier. Paris. 1910).
— L'œuvre de la Société des Nations (1920-1923). (Librairie Payot. Paris).

L'Europe Nouvelle. — Sources et Documents (Années 1921 et 1923), 53 rue de Chateaudun, Paris.

Morellet. — L'organisation de la Cour Permanente de Justice Internationale (A. Pédone, éditeur, Paris. 1921).

Morin. — Les lois relatives à la guerre selon le droit des gens moderne, le droit public et le droit criminel des pays civilisés. (Librairie générale de Jurisprudence, Marchal et Billard. Paris. 1872).

Pchédécki. — Le Droit international maritime et la grande guerre. (Librairie générale de Droit et de Jurisprudence. Paris. 1916).

Recueil des arrêts de la Cour Permanente de Justice Internationale. Affaire du « Wimbledon ». (Société d'Editions A. W. Sijthoff. Leyde. Pays-Bas).

Résumés mensuels des travaux de la Société des Nations. Publications périodiques éditées par la Société des Nations. (Berger-Levrault. Paris).

Statut et Règlement de la Cour Permanente de Justice Internationale. Publications de l'Institut intermédiaire international. (Société d'Editions A. W. Sijthoff. Leyde. Pays-Bas. 1922).

Vattel. — Le Droit des Gens ou Principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux Affaires des Nations et des Souverains. Nouvelle édition avec des notes de S. Pinheiro-Ferreira. (Librairie Aillaud. Paris. 1838).

Vdsin Bey. — Le Canal de Suez. Tome III. (Librairie Dunod. Paris. 1902).

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
Introduction	1
Plan général de l'ouvrage	7
Chapitre premier. — *La Cour permanente de Justice internationale*	9
Chapitre II. — *L'Instance du « Wimbledon »*	29
Chapitre III. — *L'Allemagne avait-elle le droit d'interdire le passage du « Wimbledon » ?*	43
Le Traité de Versailles	43
L'argumentation allemande	47
L'argumentation des Puissances alliées	54
Chapitre IV. — *Du principe de libre navigation*	63
Chapitre V. — *Souveraineté et neutralité*	71
Chapitre VI. — *L'Allemagne était-elle toujours en position de neutralité ?*	83
Chapitre VII. — *L'arrêt de la Cour*	93
I. Opinion dissidente de MM. Anzilotti et Huber	103
II. Opinion dissidente de M. Schücking	107
III. La critique des opinions dissidentes	110
Conclusion	117
Annexe I	125
Annexe II	129
Bibliographie	159